GUIDE SUR LA GOUVERNANCE DES PREMIÈRES NATIONS

UNE SOURCE D'INFORMATIONS POUR RENFORCER L'EFFICACITÉ DES CONSEILS

Canada

Publié avec l'autorisation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien,
Ottawa, 2003
www.ainc-inac.gc.ca
1 800 567-9604
ATS seulement 1 866 553-0554

QS-6167-010-FF-A1
No de catalogue R2-171/2004F
ISBN 0-662-76182-0
© Ministre des Travaux publics et desServices gouvernementaux Canada

This publication is also available in English under the title: *First Nations Governance Handbook–A Resource Guide for Effective Councils*

106-00073/

Table des matières

Remerciements 3
Introduction 5

Première partie : Un aperçu de la gouvernance des Premières nations 9
La nature de la gouvernance des Premières nations 9
Le cheminement vers l'autosuffisance 10
L'autorité et l'obligation de rendre des comptes 12
Les pouvoirs du chef et des conseillers 17
Les principales relations du conseil 18
Les instruments de la gouvernance 20
Les habiletés nécessaires à la gouvernance 21

Deuxième partie : Les rôles et responsabilités du conseil dans la gouvernance des Premières nations 23
Introduction 23
Les rôles et les responsabilités politiques du conseil 24
Les rôles et les responsabilités fonctionnels du conseil 26
Les rôles et les responsabilités juridiques du conseil 38

Troisième partie : La direction du conseil : l'affaire du chef 45
Introduction 45
Les rôles et les responsabilités du chef 45
Les instruments à la disposition du chef 46
L'exercice des rôles et des responsabilités du chef 47

Quatrième partie : La relation du conseil avec les membres de la collectivité 49
Les rôles et les responsabilités des membres 49
Les instruments de gouvernance à la disposition des membres de la collectivité 51
La participation des membres aux affaires de la Première nation 51

Cinquième partie : La relation du conseil avec le directeur des Opérations 53
Les rôles et les responsabilités du directeur 53
Les instruments à la disposition du directeur 54
Les qualités du directeur 54
La sélection d'un directeur des Opérations et l'appui à lui accorder 55

Sixième partie : La relation du conseil avec Affaires indiennes et du Nord Canada 57
La Couronne à titre de fiduciaire 57
Les accords financiers 57
L'argent en fiducie 58
Les recettes de sources autonomes ou générées par la Première nation 59

Septième partie : La relation du conseil avec d'autres intervenants 61
Les organisations autochtones 61
Les gouvernements 62
Les autres intervenants 63

Huitième partie : Le contexte juridique du conseil 65
Introduction 65
La Constitution canadienne 65
Les lois fédérales 66
Le common law canadien 67
Le droit civil québécois 68
Les lois provinciales 69

Neuvième partie : La *Loi sur les Indiens* 71
Introduction 71
L'élection du conseil 71
L'appartenance 73
L'administration des terres 74
La protection environnementale sur les terres de réserve des Premières nations 75
Les successions 76
L'administration de l'argent des Indiens 77
Les règlements du gouverneur en conseil 78

La liste des figures

Figure 1 : Le contexte juridique des Premières nations 11
Figure 2 : La structure du gouvernement des Premières nations 14
Figure 3 : Les principales relations du conseil 18
Figure 4 : Les instruments de la gouvernance 21

Appendices

Appendice A : Le manuel des politiques de gouvernance du conseil (un choix de politiques) 81
Appendice B : Les principes généraux de l'établissement des comités du conseil 91
Appendice C : Un exemple de mandat pour l'établissement d'un comité 93
Appendice D : Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens (RMPCB) pour la conduite et le programme des assemblées du conseil 95
Appendice E : L'organisation d'AINC 99
Appendice F : Les règlements du gouverneur en conseil 101
Appendice G : L'assistance par internet et par courriel 103
Appendice H : L'assistance par internet 105

Bibliographie 107

Remerciements

Plusieurs personnes ont participé à la rédaction de cet ouvrage. S'inspirant d'une version antérieure, l'auteur, Neil J. Sterritt, a travaillé en étroite collaboration avec un groupe consultatif, le Comité de travail. Ce comité, qui a élaboré les lignes directrices du projet, formulé des commentaires utiles sur le texte et fourni des orientations, regroupait les personnes suivantes :

Les représentants des Premières nations :
MARTIN ASSINEWE, sage, Première nation de Sagamok (Ontario)
ANDREW COLOMB, chef, Première nation de Marcel Colomb (Manitoba)
BLAINE COMMANDANT, chef, Mohawks Wahta (Ontario)
HOWARD GRANT, directeur général, Sommet des Premières nations (Colombie-Britannique)
LLOYD LERAT, conseiller, Première nation de Cowessess (Saskatchewan)
EMMA PALMANTIER, consultante, Nation de Lake Babine (Colombie-Britannique)
DAVID PAUL, chef, Première nation de Northwest Angle n° 33 (Ontario)
CHARLES SARK, Première nation d'Oromocto (Nouveau-Brunswick)

Les représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada :
BARBARA CRAIG, directrice générale, Politiques, Partenariats et Coordination, Ottawa (Ontario)
DAN MURPHY, directeur intérimaire, Environnement et Ressources naturelles, Ottawa (Ontario)
JIM HERON, chef, Développement durable et Conformité, Services fonciers et fiduciaires (Manitoba)
THOMAS HOWE, directeur associé, Services fonciers et fiduciaires (Colombie-Britannique)
WENDY PETRUS, agente, Gouvernance des bandes et Successions (Nouvelle-Écosse)
STUART SWANSON, conseiller spécial, Relations financières, Ottawa (Ontario)
HOLLY KING, analyste principale des politiques, Questions relatives aux femmes et Égalité des sexes, Ottawa (Ontario)
GRANT BRITTON, analyste principal des systèmes de gestion, Amélioration des services, Ottawa (Ontario)

D'autres employés d'AINC ont joué un rôle clé lors de l'élaboration de cette publication. Les Nord a coordonné le début du projet. Karel Williams, agente de l'ATSIC (Australie), affectée à AINC à Ottawa dans le cadre d'un programme d'échange, a coordonné le projet pour Barbara Craig et a contribué à sa réalisation.

De nombreuses personnes connaissant la gouvernance des Premières nations ont pris le temps de lire le manuscrit et d'offrir de précieux conseils. D'autres, à court préavis, en ont révisé des parties et formulé des commentaires en quelques heures. Tous ont offert leur encouragement et méritent une mention toute spéciale : Jerry Asp, John Graham, Richard McGuigan, Barry McLoughlin, Larry Nelson, Harold Powell, Victor Robinson, Joe Sanders, Mark Schacter, Diane Smith, Wm. James Sterritt et Neil Westbury.

Enfin, une ébauche du document a fait l'objet d'une large distribution et a servi dans diverses séances de groupes de consultation. Les commentaires des participants des Premières nations à ces séances ont contribué à structurer les parties de l'ouvrage et à expliquer avec plus de précision certains éléments importants. Nous tenons à exprimer notre gratitude aux dirigeants et au personnel du conseil tribal de Carrier-Sekkani, à la Gitxsan Government Commission et à l'Association of Iroquois and Allied Indians.

Le projet était financé par Affaires indiennes et du Nord Canada.

Introduction

Le *Guide sur la gouvernance des Premières nations : une source d'informations pour rehausser l'efficacité des conseils* porte sur les façons d'accroître l'efficacité des conseils des Premières nations. Un Comité de travail regroupant des chefs des Premières nations et des représentants d'AINC a parrainé la production du Guide pour donner suite au désir exprimé par des conseillers et des chefs récemment élus de mieux comprendre leurs nouvelles fonctions. Il existe de nombreuses publications traitant des rôles et des responsabilités des dirigeants et des conseils d'administration, mais aucune n'abordait ceux des conseils des Premières nations. Le Comité de travail souhaite faire du Guide une ressource utile pour les conseils qui aspirent à devenir une organisation stable et solide dans leur collectivité.

La gouvernance désigne les procédés et la structure selon lesquels les conseillers dirigent et administrent les affaires du conseil. Elle a pour but d'améliorer le bien-être des membres de la collectivité et de protéger leurs biens (les terres, les immeubles, le matériel et les ressources financières). Il s'agit, entre autres, d'assurer l'accessibilité et la permanence des programmes et des services.

Les mots clés dans cette définition de la gouvernance sont « structure » et « procédés ». Il est nécessaire de diriger et d'administrer les affaires de toute organisation. Les dirigeants expérimentés savent que ces fonctions sont « *...effectuées selon un ensemble de règles qui sert de structure* » et « *par des procédés auxquels adhèrent les parties qui ont le pouvoir de diriger et d'administrer ces affaires* »[1] [traduction libre]. Dans une collectivité de Première nation, le conseil dirige les affaires internes tandis que le directeur des Opérations les administre.

La structure

Le contexte juridique et administratif dans lequel travaille le conseil constitue une structure. La structure comporte une constitution ou des règlements, des résolutions, des politiques et des procédures approuvés par le conseil, d'autres lois d'application générale (par exemple, les lois sur les droits de la personne, le code du travail), ainsi que les normes de la collectivité. Un organigramme décrit la structure de l'organisation et sa « répartition des pouvoirs ».

Les procédés

Les procédés désignent la façon dont le conseil et son directeur des Opérations prennent des décisions et doivent rendre des comptes.

[1] Toronto Stock Exchange, Committee on Corporate Governance, *Where Were the Directors?* (1994, p. 7).

L'objectif

Le conseil a pour obligation d'établir l'orientation et d'assurer que les affaires sont administrées de manière responsable. Le conseil s'acquitte de cette obligation en tenant compte des valeurs et des besoins de la collectivité et en définissant une orientation qui lui permettra de mener ses affaires de façon financièrement viable tout en améliorant et en protégeant les biens de la collectivité.

Le Guide

Le Guide présente les rôles et les responsabilités des dirigeants de la collectivité (le chef et les conseillers) en neuf parties distinctes :

Première partie : Un aperçu de la gouvernance des Premières nations
Deuxième partie : Les rôles et les responsabilités du conseil
Troisième partie : Les dirigeants du conseil : les fonctions du chef
Quatrième partie : La relation du conseil avec les membres de la collectivité
Cinquième partie : La relation du conseil avec le directeur des Opérations
Sixième partie : La relation du conseil avec Affaires indiennes et du Nord Canada
Septième partie : La relation du conseil avec d'autres intervenants
Huitième partie : Le contexte juridique dans lequel fonctionne le conseil
Neuvième partie : La *Loi sur les Indiens*

Les appendices présentent des exemples de politiques d'un dirigeant, des politiques sur l'établissement de comités, ainsi que d'autres renseignements susceptibles d'intéresser un conseil ou des conseillers qui pourraient se demander où trouver de l'information additionnelle sur les questions de leadership.

Il est compréhensible que des conseils nouvellement élus soient un peu dépassés par leurs nouvelles responsabilités. Ils peuvent légitimement se poser des questions comme les suivantes :

- Quels sont nos rôles et nos responsabilités?
- De quelle autorité et de quels pouvoirs disposons-nous?
- À qui devons-nous rendre des comptes?
- De quelles compétences avons-nous besoin?
- Quels sont les instruments nécessaires pour exécuter ce travail?
- Quel rôle nos membres devraient-ils exercer?
- Quelles sont nos responsabilités envers le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien?
- De quelle façon la *Loi sur les Indiens* influence-t-elle notre travail?
- Quels sont les rôles et les responsabilités d'AINC?

Le présent guide a pour but d'y répondre. Compte tenu de nombreux changements dans la relation entre les Autochtones et les gouvernements – sur le plan constitutionnel, en droit et par suite du transfert des responsabilités – le Guide peut également se révéler utile aux conseillers expérimentés et aux membres de la collectivité.

L'ouvrage n'est pas adapté à la situation de chaque Première nation. Il fournit des renseignements généraux que chacune doit utiliser selon ses besoins. Les questions décrites ici devront être réglées en fonction de la culture, de la tradition, de la taille, de la complexité, de l'emplacement, de l'expérience, des ressources disponibles et des aspirations d'une collectivité donnée.

Lorsque le texte fait référence à la *Loi sur les Indiens*, on utilise les expressions « bande », « conseil de bande » et « Indien » telles que définies dans la *Loi*. Ailleurs, on parle de « Première nation » pour désigner une collectivité autochtone. De plus, le terme « conseil » englobe à la fois le chef et le conseil et le directeur municipal est désigné sous le nom de « directeur des Opérations ». Cette terminologie est utilisée à des fins de précision et d'uniformité dans le présent document, sans préjudice à d'autres termes communément utilisés aujourd'hui. En outre, le masculin désigne à la fois les hommes et les femmes.

Un aperçu de la gouvernance des Premières nations

La nature de la gouvernance des Premières nations

Une saine gouvernance est la pierre angulaire de l'autonomie gouvernementale.

Tout gouvernement responsable se préoccupe du bien-être de ses membres et de l'usage avisé des terres et des ressources. Une gouvernance fructueuse exige du leadership, de l'expérience et de la discipline. Les gouvernements traditionnels autochtones évoluaient; ils étaient responsables et efficaces. S'ils ne l'avaient pas été, ils n'auraient ni survécu ni prospéré avant l'arrivée des Européens.

Tout en tenant compte des distinctions qui existent entre les régimes de gouvernement, ce document se concentre surtout sur les similarités. Dans l'ensemble, tous les gouvernements répondent à certains besoins, dispensent des services et doivent rendre des comptes à leurs membres.

Les sociétés ont le droit de changer – de faire évoluer leurs institutions juridiques et leurs gouvernements. Avant la Confédération, les Premières nations ont modifié la forme et la structure de leur gouvernement en se fondant sur leurs relations avec les autres Premières nations. La gouvernance iroquoienne a influencé des aspects de la gouvernance américaine. Certaines Premières nations, s'inspirant de la gouvernance européenne, ont librement changé des éléments de leur gouvernance tribale.

Par contre, après la Confédération, le Parlement a créé un dilemme pour les Autochtones. En premier lieu, il a adopté des lois qui modifiaient l'organisation tribale traditionnelle en prévoyant l'élection des dirigeants. Deuxièmement, il imposait à ces chefs élus une obligation de rendre des comptes au ministre plutôt qu'à leurs commettants[1]. Même si le gouvernement a modifié la loi originale à quelques reprises depuis 1869, certains problèmes engendrés par celle-ci continuent à nuire aux Autochtones :

- des pouvoirs et des domaines de compétence trop limités;
- un contrôle gouvernemental excessif;
- une délimitation imprécise de l'autorité et de l'obligation de rendre des comptes;
- une insuffisance de financement et de formation;
- le manque de mécanismes d'application de la loi;
- une confusion quant à l'incidence des lois provinciales;
- une confusion quant aux rôles et aux responsabilités des dirigeants;
- le manque de clarté entourant les questions de gouvernance.

[1] An *Act for the Gradual Enfranchisement of the Better Management of Indian Affairs*, 1869, LTR, Review, rapport final de la phase II, First Nations Law, 1989, p. 8

Le siècle de dépendance qui a suivi a suscité frustration et découragement chez les Autochtones, car la reprise du contrôle de leurs affaires et l'élaboration des moyens pour y arriver constitue tout un défi.

La notion de l'autonomie gouvernementale – autonomie à laquelle aspirent maints dirigeants et membres des collectivités autochtones – revêt une grande importance. L'autonomie gouvernementale et la gouvernance sont intimement liées. Le premier concept consiste en « *la juridiction ou le contrôle de la collectivité politique* », tandis que la gouvernance représente « *les moyens (les procédés et la structure) par lesquels les Premières nations exercent cette juridiction ou ce contrôle* » [traduction libre][1].

Pour en arriver à l'autonomie gouvernementale, une Première nation doit évidemment détenir un mandat et des compétences touchant ses membres, ses terres et ses ressources. La gouvernance se réalise grâce à la mise en place des structures et des procédés nécessaires à une prise de décisions éclairée et à une rigoureuse reddition des comptes. En définitive, on pourrait dire que la saine gouvernance est la pierre angulaire de l'autonomie gouvernementale.

Le cheminement vers l'autosuffisance

Selon toute évidence, les Premières nations ne peuvent pas recouvrer la liberté dont jouissaient leurs ancêtres. L'autonomie gouvernementale d'aujourd'hui est tributaire des actions politiques et des gains que les Premières nations peuvent réaliser à la table de négociation avec le gouvernement canadien. Il leur est cependant possible d'être autosuffisantes et de s'auto-déterminer. C'est pourquoi la gouvernance exige non seulement de connaître les rôles et les responsabilités des dirigeants, mais aussi de comprendre le cadre juridique dans lequel les Premières nations peuvent agir. Dans la majorité de leurs collectivités, les pouvoirs et l'autorité des dirigeants sont tout d'abord conférés par les membres, puis par la *Loi sur les Indiens*. Quand ils comprennent bien la nature de leur double autorité et s'en prévalent entièrement, les conseils peuvent satisfaire aux besoins immédiats et aux besoins à long terme de leurs membres.

Dans un cheminement fructueux vers l'autonomie gouvernementale, les Premières nations se soustrairont à la *Loi sur les Indiens*. Les Premières nations qui accéderont à l'autonomie gouvernementale, par l'entremise de traités ou autrement, devront rendre des comptes à leurs membres sur les plans politique et juridique. Sachant que le budget d'une Première nation comporte des millions de dollars en prêts, en subventions et en contributions, les membres de la collectivité, les organismes de financement, les institutions financières, les fournisseurs et les partenaires en affaires attendent du conseil qu'il mène ses activités en fonction de paramètres juridiques. Le régime actuel de la *Loi sur les Indiens* prévoit pour de nombreuses Premières nations un certain cadre de gouvernance que pourrait remplacer à l'avenir une charte (une constitution ou une réglementation). Une constitution d'une Première nation qui se substituerait à la *Loi sur les Indiens* définirait la relation juridique entre les membres et leurs dirigeants (voir la Figure 1).

[1] La citation originale en anglais se trouve dans Funk et Wagnalls, 1989, p. 578

La figure suivante montre qu'actuellement, les conseils des Premières nations doivent rendre des comptes au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans le régime établi par la constitution d'une Première nation, les conseils devront plutôt rendre des comptes aux membres de leur collectivité. La figure illustre aussi comment les lois du Canada s'appliqueront aux Premières nations, même si elles ne sont pas assujetties à la *Loi sur les Indiens*, étant donné que les lois fédérales ou provinciales régissent tous les gouvernements et toutes les organisations.

La *Loi sur les Indiens* ne définit que l'un des types de relations que les Autochtones entretiennent avec le gouvernement fédéral. Autrefois utilisée pour asservir les Autochtones, la *Loi sur les Indiens* constitue maintenant l'une de nombreuses façons de faciliter leur inclusion dans la Confédération par la voie de l'autonomie gouvernementale. Ce n'était pas le cas avant 1981. Depuis l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les efforts politiques, juridiques et constitutionnels des dirigeants autochtones ont radicalement influencé les relations du gouvernement fédéral avec les Premières nations. Cette influence se manifeste de manière évidente dans les nombreux processus mis à la disposition des Autochtones – élaboration d'une constitution, conclusion d'un traité, mode d'accès à l'autonomie gouvernementale et possibilité de recours devant les tribunaux.

La *Loi sur les Indiens* est muette en ce qui a trait à de nombreuses relations de gouvernance du conseil. C'est pourquoi certains dirigeants considèrent la *Loi sur les Indiens* comme une bénédiction, puisque son silence leur permet d'adapter leur mode de gouvernance à leur culture et à leurs traditions. L'absence de précision permet également aux dirigeants de définir leur charte ou leur constitution sans les contraintes juridiques imposées par la *Loi sur les Indiens*.

Figure 1 : Le contexte juridique des Premières nations

Les biens de la collectivité appartiennent à tous les membres. Ces derniers en sont donc les propriétaires (à titre collectif) et les dirigeants en sont les fiduciaires.

Jusqu'aux années 1980, AINC exerçait le contrôle direct des fonds et intervenait largement dans la prestation des services aux Premières nations. De nos jours, AINC transfère directement plus de 80 p. 100 de ses fonds aux collectivités des Premières nations pour la prestation des programmes et des services visant à améliorer le bien-être des collectivités. Il a également recours à des ententes financières qui accordent aux Premières nations des pouvoirs accrus en matière de décisions et de reddition de comptes. Dans le contexte de cette transition, le rôle d'AINC est passé de celui de prestataire de services à celui d'organisme de financement. Les conseils des Premières nations assument donc des rôles et des responsabilités de gouvernance semblables à ceux d'autres niveaux de gouvernement au Canada.

L'AUTORITÉ ET L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES

La relation de fiduciaire du conseil avec la collectivité

En démocratie, les pouvoirs et l'autorité des dirigeants politiques sont conférés par les membres de la collectivité. Les mêmes principes s'appliquent aux conseils, mais certains membres de la collectivité peuvent ne pas en connaître la raison. C'est en partie parce que les biens des Premières nations appartiennent collectivement à tous les membres. Autrement dit, ils sont les propriétaires, ou les actionnaires, de ces actifs.

Comme il n'est pas possible pour tous les membres d'administrer les affaires complexes de la Première nation, ils se choisissent un groupe restreint de personnes – le conseil – et se fient à elles pour s'occuper de leurs intérêts. Par définition, le chef et les conseillers sont des fiduciaires et ils assument la responsabilité fiduciaire d'agir dans l'intérêt supérieur de tous les membres. Le conseil n'a d'autres pouvoirs politiques que ceux que lui délègue la collectivité.

C'est du moins ainsi qu'un conseil est censé fonctionner. De fait, la *Loi sur les Indiens* joue un rôle fondamental. D'abord, la *Loi sur les Indiens* définit le processus selon lequel sont élus les dirigeants des « bandes » à l'article 74. Deuxièmement, les pouvoirs juridiques concernant plusieurs éléments de la gouvernance sont conférés à toutes les Premières nations, y compris aux « bandes régies selon la coutume » par la *Loi sur les Indiens* (par exemple, le pouvoir des conseils de prendre des règlements).

Il n'en demeure pas moins que les membres jouent un rôle important dans la gouvernance. Du point de vue de la collectivité, les membres et les conseillers devraient considérer la *Loi sur les Indiens* comme un outil de sélection des dirigeants, qui n'affecte pas directement leur relation fondamentale « de propriétaires et de fiduciaires ».

L'obligation de rendre des comptes

Compte tenu de ce qui précède, le conseil assume une double responsabilité envers ses membres. D'abord, il est chargé de l'administration courante des programmes de services et d'avantages sociaux et de l'utilisation avisée des ressources financières mises à sa disposition. Il s'agit là de « ***la responsabilité de gestion*** » du conseil. De

plus, étant donné la nature de ses ententes juridiques et financières avec le gouvernement fédéral, le conseil est aussi chargé d'administrer les fonds publics et fiduciaires conformément aux dispositions convenues.

En deuxième lieu, il incombe au conseil de procéder à la saine gestion des affaires publiques, lesquelles touchent un large éventail de questions relatives au bien-être de la collectivité. Il s'agit de la « *responsabilité politique* », puisque le conseil, en s'occupant de ces affaires, est appelé à se conduire conformément à des normes qui reflètent la volonté de la collectivité.

Les membres vérifient comment leurs dirigeants s'acquittent de leurs obligations en leur posant des questions. C'est là leur droit et leur devoir. Parallèlement, les dirigeants qui comprennent leur rôle de fiduciaires et agissent en conséquence voient d'un bon œil la participation des membres et assument volontiers la responsabilité de leurs actes. Bref, l'exercice de reddition des comptes bénéficie à la collectivité qui, à son issue, trouve réponse à ses besoins et à ses objectifs. Cette obligation prévient aussi l'abus de pouvoir par ceux qui se trouvent en situation de confiance et d'autorité.

Les chefs et les conseillers peuvent aussi être tenus responsables de questions sur lesquelles ils n'exercent aucun contrôle. Dans de telles circonstances, il importe quand même de réagir à la situation en expliquant le contexte plus global dans lequel fonctionne le conseil en cause. Par contre, les réponses doivent être précises, sinon le conseil paraîtra vouloir se dérober à ses responsabilités. Il faut donc que le conseil comprenne bien ses rôles et ses responsabilités, le contexte de ses activités et ses relations avec d'autres intervenants.

Les principes de la responsabilité importaient autant dans la gouvernance autochtone traditionnelle que dans celle de la société plus complexe d'aujourd'hui. Ils ont évolué de manière à garantir au public un droit de parole. Une bonne part des activités des conseils portent sur l'offre d'avantages ou la prestation de services à certaines personnes ou à certains groupes. Comme les bénéficiaires d'avantages sociaux et de services doivent souvent se conformer à des critères d'admissibilité précis et complexes, des principes structurés et bien définis contribuent à créer un climat de justice, d'égalité et d'impartialité.

Trois principes définis ci-dessous – *la transparence, la divulgation et la possibilité d'exercer un recours* – constituent le fondement de la responsabilité politique et administrative des gouvernements. Les lecteurs doivent considérer ces principes comme un guide : les membres et les dirigeants peuvent s'en servir pour vérifier dans quelle mesure leur propre cadre de responsabilité satisfait aux normes adoptées par d'autres gouvernements et ensuite, pour cerner les lacunes qui s'y trouvent. L'application de ces principes est une question d'intérêt local et variera en fonction des coutumes, des traditions et de la situation particulières de la collectivité.

La *transparence* est le processus par lequel le gouvernement explique et documente ses activités. Un gouvernement « transparent » est ouvert à l'examen minutieux du public.

La transparence

Un gouvernement transparent est celui qui définit et documente sa gestion des affaires des Premières nations en insistant sur trois éléments :

La structure du gouvernement des Premières nations

Une description claire de la structure que doit adopter un gouvernement pour atteindre ses objectifs aide les conseils à savoir à qui rendre des comptes (Figure 2). Le succès en matière de gestion et de reddition de comptes dépend en partie de la définition des rôles, des responsabilités et des pouvoirs décisionnels des membres d'une organisation.

Si le conseil, à titre collectif, a légalement l'autorité d'agir, les rôles du chef et de chacun des conseillers peuvent être différents. Il est nécessaire de définir leurs rôles et leurs responsabilités respectifs pour assurer une saine gouvernance et l'acquittement de l'obligation de rendre des comptes. Certaines collectivités de Premières nations ont procédé à cet exercice dans le cadre de l'élaboration de leur constitution. D'autres ont eu recours aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* permettant de prendre des règlements, ou encore à des politiques écrites (aussi appelées règles, codes ou politiques d'administration publique) pour expliquer leurs fonctions.

FIGURE 2 : LA STRUCTURE DU GOUVERNEMENT DES PREMIÈRES NATIONS

Comme l'illustre cet organigramme, les pouvoirs sont délégués vers le bas et l'obligation de rendre des comptes s'exerce de bas en haut. Il détaille la structure du processus décisionnel. Ce dernier, qui prévoit entre autres des règles sur les conflits d'intérêts et un code de conduite, doit être défini pour chaque palier de l'organisation, qui doit s'y conformer.

La prestation des programmes et des services

Les gouvernements dispensent, à des personnes ou à des groupes, une gamme de programmes et de services, répondant souvent à des critères complexes. Pour cette raison, les gouvernements élaborent des politiques et des procédures pour guider l'administration du personnel, des budgets et des biens immobiliers. Ainsi, des politiques et des procédures appropriées aident le conseil à satisfaire aux exigences de « transparence ».

Les politiques contribuent à préserver les valeurs communautaires de justice et d'égalité et à protéger les droits individuels et collectifs. Une mise en œuvre juste et uniforme des politiques rassure les membres de la collectivité. La gouvernance sans politique est à l'origine d'incertitude et de confusion chez les membres, les dirigeants et le personnel.

Lorsqu'on envisage l'adoption de politiques sur la prestation des programmes et des services, le conseil devrait déterminer ce qui suit :

- la nature et la portée des services et des avantages sociaux à dispenser;
- les normes minimales exigées en vertu d'un contrat ou d'une loi;
- les critères d'admissibilité des bénéficiaires éventuels des avantages ou des services;
- les conditions nécessaires pour continuer à recevoir les services;
- les dispositions sur la justice, l'égalité et l'impartialité à inclure dans les politiques et les procédures du conseil.

Le processus décisionnel

La *Loi sur les Indiens* traite du processus décisionnel au sein des conseils et des collectivités, mais elle omet de nombreux éléments, comme l'emprunt d'argent à des fins communautaires, la prestation de programmes et de services à la collectivité, les grandes initiatives de mise en valeur ainsi que l'exercice annuel d'établissement du budget et des dépenses. Si elle contient maintes dispositions sur le processus décisionnel, elle insiste surtout sur la relation juridique (les pouvoirs et les domaines de compétence) entre le Ministre et le conseil. Elle ne dit à peu près rien sur la relation entre le conseil et les membres de la collectivité concernant les principales questions de gouvernance. Ce n'est pas le fruit du hasard. Aussi désuète soit-elle, la *Loi sur les Indiens* n'a jamais eu pour but de réglementer le processus décisionnel entre le conseil et sa collectivité ou des intervenants de l'extérieur. Ses rédacteurs ignoraient, en outre, que les Premières nations géreraient des programmes complexes de plusieurs millions de dollars et participeraient à un large éventail d'activités économiques.

La plupart des collectivités, par coutume et par tradition, veulent une participation officielle des membres et des intervenants de l'extérieur, ainsi que leur approbation des décisions majeures qui les touchent. Malgré le pouvoir d'action du conseil, les membres de la collectivité devraient avoir droit de parole sur les enjeux importants. De tels débats doivent tenir compte des affaires internes de la collectivité ainsi que de ses relations avec l'extérieur. L'adoption d'une procédure appropriée pour faire participer les membres des Premières nations aux décisions de la collectivité demande du temps. Une fois adoptée à titre de politique, une procédure efficace demeure en place malgré les changements de dirigeants.

La divulgation

Pour s'acquitter de l'obligation de rendre des comptes, il faut divulguer des renseignements aux membres de la collectivité et aux parties concernées et ce, à trois importants égards. D'abord, la divulgation est indispensable à la création d'un climat de confiance envers le gouvernement; elle permet aux membres de la collectivité et aux intervenants d'évaluer en toute connaissance de cause si tout

Conformément au principe de la divulgation, le gouvernement implante des mécanismes et des processus pour faire en sorte que la collectivité soit au courant de ses activités, de ses objectifs, de ses projets, de ses initiatives, de son rendement et des enjeux qui l'intéressent.

fonctionne bien ou s'il faut apporter des modifications aux activités. Deuxièmement, une franche divulgation d'information en milieu de travail est un ingrédient clé de la « responsabilité de gestion ».

Enfin, la résolution des principaux problèmes de gouvernance nécessite la coopération de plus d'un niveau de gouvernement, que ce soit de Première nation à Première nation ou entre les Premières nations et les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Il vaut mieux divulguer l'information de manière régulière et prévisible et faire en sorte que les personnes sachent quand et où trouver les renseignements dont elles ont besoin concernant les activités entreprises par le conseil en leur nom. De bonnes communications entre les parties sont source d'économies d'échelle, de croissance et de confiance.

La possibilité d'exercer un recours

Les recours peuvent prendre diverses formes. Ils sont présentés ici sous deux angles seulement.

La sélection des dirigeants et la contestation d'élections

En démocratie, les élections représentent le moyen de recours ultime. La tenue régulière d'élections permet aux membres des Premières nations de porter au pouvoir leurs dirigeants ou de les démettre de leurs fonctions, conformément aux procédures établies en vertu de l'article 74 de la *Loi sur les Indiens*. Dans le cas des élections dans les bandes régies par la coutume, le conseil doit établir ce qui suit :

- un processus d'élection ou de sélection documenté officiellement;
- des procédures qui définissent
  - les personnes ayant le droit de vote,
  - la façon de procéder au vote,
  - les modes de contestation;
- des règles officielles pour la relève des dirigeants;
- l'appui de la collectivité.

Le principe du recours exige que le gouvernement établisse des règles officielles et des mécanismes d'appel pour les fonctions de gouvernance qui touchent les droits individuels ou collectifs.

Il importe aussi aux conseils et aux membres des collectivités de savoir que la *Loi sur les Indiens* prévoit une certaine forme de recours quand il s'agit de contester le processus électoral[4].

Les examens administratifs et les appels

La prestation de programmes et de services aux membres d'une collectivité suscite inévitablement des malentendus et des différends. Les examens administratifs et les appels ont donc pour but principal de résoudre ces problèmes et d'assurer un traitement équitable.

Pour régler les différends, la plupart des gouvernements disposent d'une procédure d'appel écrite à l'intention des personnes ou des groupes qui estiment avoir été lésés. Dans une Première nation, par exemple, un membre du personnel ou de

[4] Shin Imai, *The 2000 Indian Act and Aboriginal Constitutional Provisions*, p. 201-202.

la collectivité s'estimant lésé pourrait d'abord présenter sa plainte au personnel, puis à la direction, au conseil, et ensuite la soumettre à la médiation par une tierce partie ou devant les tribunaux.

La plupart du temps, cependant, une personne qui déposerait dès le départ sa plainte à l'échelon le plus élevé (c'est-à-dire les tribunaux) renoncerait ainsi à son droit de présenter sa plainte au conseil.

Les pouvoirs du chef et des conseillers

La majorité des organisations s'attendent à ce que leur dirigeant ou leur président donne suite à des décisions prises en « conseil » et non pas unilatéralement, sauf dans des circonstances très exceptionnelles. De nombreux conseils ont prévu des lignes directrices que doit suivre le chef dans les décisions entourant des situations inhabituelles. Les conseillers exercent leurs pouvoirs durant une assemblée convoquée en bonne et due forme, en présence d'un quorum[1]. La *Loi sur les Indiens* ne déroge pas de la norme à cet égard. Elle confère des pouvoirs au conseil à titre d'entité collective. Aucun des membres d'un conseil, y compris le chef, n'a à lui seul le pouvoir de prendre une décision touchant sa Première nation.

Les conseillers des « bandes régies selon la coutume » sont pour la plupart assujettis à la *Loi sur les Indiens*, qui leur confère donc certains de leurs pouvoirs. Quelle que soit la méthode utilisée par les collectivités pour choisir leurs dirigeants, ces derniers deviennent fiduciaires et se voient déléguer des pouvoirs. Il est donc essentiel de définir avec précision une norme de gouvernance pour tous les conseils des Premières nations. Toutes les Premières nations ont intérêt à le faire, en particulier celles qui sont régies selon la coutume. Précisons cependant que dans la *Loi sur les Indiens* et son règlement d'application, seules les dispositions sur les élections et celles touchant les assemblées de la bande et du conseil ne s'appliquent pas aux conseils des bandes régies selon la coutume.

Ces dernières pourraient consulter la *Loi sur les Indiens* au moment de définir les pouvoirs qu'elles souhaitent déléguer à leurs dirigeants. De plus, les précédents dans le droit qui s'appliquent non seulement aux Premières nations mais aussi aux gouvernements locaux et nationaux, aux sociétés de personnes et aux organisations sans but lucratif constituent une autre source de renseignements sur les pouvoirs, les rôles et les responsabilités des conseils.

Une grande partie (mais pas l'ensemble) des travaux du Conseil ressemblent à ceux d'un conseil d'administration ordinaire. Puisque presque tous les conseils ont une relation de fiduciaires avec les membres de leur collectivité, les principes d'une saine gouvernance sont assez uniformes. De nombreux ouvrages ont été écrits ces dernières années à ce sujet. Ces publications présentent, sur les normes de la gouvernance, de l'information susceptible d'être utile aux conseils. Dans l'exercice de leurs fonctions, les conseillers doivent assumer cinq rôles importants :

[1] Voir à l'appendice C la définition de « quorum » fournie dans la *Loi sur les Indiens*.

- un rôle de représentant;
- un rôle d'élaboration de politiques;
- un rôle de surveillance;
- un rôle politique;
- un rôle de législateur.

Les cinq principales responsabilités du conseil s'énoncent comme suit :

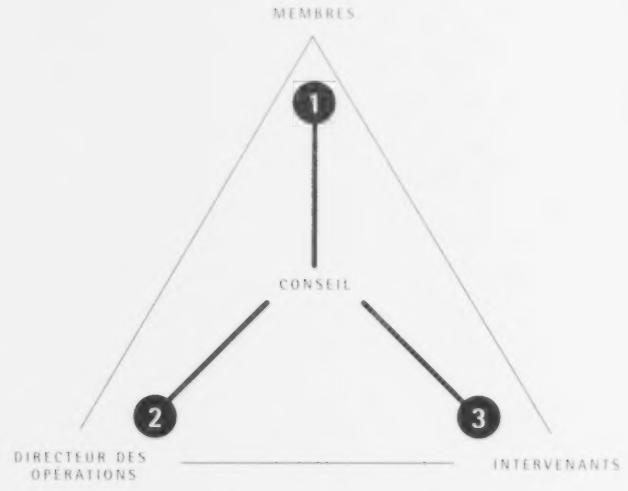
- superviser la gestion stratégique;
- recruter et diriger le directeur des Opérations;
- maintenir de bonnes relations avec les membres;
- protéger les biens collectifs;
- s'acquitter des responsabilités fiduciaires et juridiques.

Ces rôles et ces responsabilités sont expliqués plus amplement dans la deuxième partie.

Les principales relations du conseil

Il est compréhensible que les membres nouvellement élus d'un conseil se posent des questions sur ce que comporte leur travail comme dirigeants d'une collectivité. Une bonne connaissance des principales relations de travail – tant avec l'extérieur qu'à l'interne – peut contribuer à démystifier la fonction et aider les conseillers à atténuer certaines de leurs préoccupations initiales.

Figure 3 : Les principales relations du conseil*



* Adaptation de Leighton et Thain, 1997, Exhibit 3.3, p. 43.

Les relations du conseil avec l'extérieur

Le conseil se trouve au centre décisionnel d'une scène politique; il établit à partir de ce centre des liens fondamentaux avec trois intervenants auxquels il faut porter attention : les membres, le directeur des Opérations et les autres joueurs (voir la Figure 3).

Pour des motifs d'ordre politique et administratif, une tension naturelle règne entre le conseil, la collectivité, le personnel et les autres joueurs. Les principales questions sont de savoir qui contrôle le conseil, à quelle fin et dans l'intérêt de qui. Voici ce qu'en disent Leighton et Thain, deux spécialistes de la gouvernance :

> *Les principaux problèmes de gouvernance proviennent de tensions entre ces trois [derniers] groupes, nées des complexes... différends de nature politique qui les opposent et qui aboutissent devant le conseil aux fins d'arbitrage... Dans les conflits d'intérêts fondamentaux entre les directeurs, les actionnaires, les gestionnaires et les intervenants, qui décide qui obtiendra quoi, pourquoi, comment, quand et de qui?*
>
> *Quels sont les fonctions, les pouvoirs et les responsabilités d'un directeur? Qui embauche, évalue et, au besoin, démet de ses fonctions le directeur général [directeur des Opérations]? En se fondant sur quels motifs? Ces questions de base n'échappent à aucun directeur qui s'implique sérieusement dans la gouvernance d'un conseil*[1]. [traduction libre]

Même si Leighton et Thain parlent ici de conseils d'administration, les mêmes principes s'appliquent tout autant aux conseils des Premières nations.

L'élément clé d'une organisation n'est pas un édifice ou un ensemble de politiques et de procédures : les organisations se composent de personnes et de leurs interactions.
(Daft, 1998, p. 11)

Les membres de la collectivité

La nature de la relation entre le conseil et les membres de sa collectivité revêt de l'importance. Étant donné que les biens d'une Première nation appartiennent collectivement à ses membres, ces derniers peuvent être considérés comme des « propriétaires » ou des « actionnaires ». Il n'est toutefois pas réaliste de s'attendre à ce que tous les membres régissent ou supervisent les affaires complexes de la collectivité. Les membres délèguent ou confient ce travail à une entité représentative, soit le chef et les conseillers. De ce fait, le conseil joue auprès des membres de la collectivité un rôle de fiduciaire, car il assume la responsabilité d'agir dans l'intérêt supérieur de tous les membres.

Le directeur des Opérations

Outre ses relations internes, le conseil entretient des liens essentiels avec la direction (le directeur des Opérations). La gouvernance comporte de nombreuses fonctions, mais elle n'inclut pas l'administration au quotidien. Le conseil doit compter sur une personne compétente pour administrer ses affaires et superviser ses employés. Le

[1] Leighton et Thain, *Making Boards Work: What Directors Must Do to Make Canadian Boards Effective*, p. 42-43.

directeur des Opérations, en tant que principal employé, relève exclusivement du conseil. Il est donc essentiel d'embaucher la personne qui convient à cette fonction.

Les intervenants

Au nombre des intervenants figurent toutes les personnes ou tous les groupes qui s'intéressent aux actions et aux décisions du conseil ou qui en subissent les répercussions : les employés, les cadres intermédiaires, les fournisseurs, les groupes d'intérêts particuliers, les institutions financières et les gouvernements. À celle avec les membres s'ajoute, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, une importante relation entre le conseil et les intervenants, notamment avec le gouvernement fédéral. Plusieurs conseils travaillent avec les gouvernements provinciaux, municipaux ou régionaux, qui comptent aussi au nombre des intervenants. Ces relations seront présentées dans les cinquième et sixième parties du guide.

Les relations internes du conseil

Les liens entre les conseillers et avec le chef sont également d'importantes relations qu'il faut gérer et entretenir.

Le conseil saura mieux gérer ses relations avec l'extérieur s'il travaille en équipe. Pour être efficaces, les joueurs, comme à la crosse ou au hockey, doivent être dotés de compétences différentes mais complémentaires; ils ne jouent pas le même rôle. Les membres des Premières nations souhaitent qu'il en aille de même avec le chef et le conseil.

Après chaque élection, le conseil devrait réserver du temps pour déterminer comment chaque membre peut contribuer le mieux aux travaux du conseil. Naturellement, le chef est le dirigeant des conseillers et assumera un rôle différent. La compréhension et l'exercice de rôles différents peuvent solidifier grandement la relation de travail au profit de tous. Les rôles complémentaires du chef et des conseillers sont expliqués dans la deuxième partie.

Un intervenant est n'importe quel groupe à l'intérieur ou à l'extérieur d'une organisation qui s'intéresse à son rendement. (Daft, 1998, p. 64)

Une organisation existe lorsque des personnes interagissent pour effectuer des fonctions essentielles qui contribuent à la réalisation d'objectifs. (Daft, 1998, p. 11)

Les instruments de la gouvernance

À la suite de chaque élection, les membres des Premières nations se montrent souvent exigeants envers leur conseil. Ils peuvent s'attendre à ce que le conseil satisfasse des besoins ou règle des problèmes en dehors des limites du raisonnable. Il arrive que les jeunes conseillers moins expérimentés croient pouvoir répondre à de telles exigences. Par contre, les besoins et les problèmes avec lesquels les Premières nations sont aux prises à l'heure actuelle mettraient au défi le conseil d'administration de n'importe quelle grande entreprise. Il est suffisamment difficile de déterminer les attentes raisonnables des membres de la collectivité et d'y répondre. N'importe quel travail, de grande ou petite envergure, exige des habiletés et des outils spéciaux. Un emploi judicieux des compétences des conseillers permet de mieux répondre aux besoins des membres de la collectivité. Parallèlement, ces derniers doivent déléguer les pouvoirs à leurs dirigeants de manière appropriée et bien gérer cette relation. Il importe donc que les membres des Premières nations connaissent les outils à leur disposition pour bien s'acquitter de cette tâche (Figure 4).

Figure 4 : Les instruments de la gouvernance

CADRE JURIDIQUE ET FONCTIONNEL	COMMENTAIRES
A. LES LOIS CANADIENNES	LES MEMBRES DU CONSEIL, LE PERSONNEL ET LES INTERVENANTS PEUVENT S'ADRESSER AUX TRIBUNAUX POUR PRÉSENTER LEURS GRIEFS ET OBTENIR DES MESURES CORRECTRICES.
B. LA CONSTITUTION ET LES RÈGLEMENTS	ILS DÉFINISSENT LE STATUT JURIDIQUE DE L'ORGANISATION ET LES ACTIVITÉS DES MEMBRES FACE À LEURS ORGANISMES.
C. LES PROCÈS-VERBAUX DES RÉUNIONS	À TITRE DE DOSSIER OFFICIEL LÉGAL DES RÉUNIONS ET DES ACTIONS DU CONSEIL, LES PROCÈS-VERBAUX FONT L'ÉTAT DE LA CONSTITUTION OU DES RÈGLEMENTS.
D. LE GUIDE DES POLITIQUES DES DIRIGEANTS	IL DÉFINIT LE RÔLE ET LES FONCTIONS (UNE DESCRIPTION DE TÂCHES) DU CONSEIL, SA RELATION AVEC LES MEMBRES ET LES INTERVENANTS AINSI QUE LES FONCTIONS DU DIRECTEUR DES OPÉRATIONS. IL EXPLIQUE LA RAISON D'ÊTRE ET LES BUTS DES DIRIGEANTS.

Les instruments de la gouvernance sont importants parce que le conseil les utilise pour justifier ses actions ou pour régler des problèmes ou des différends. Par exemple, un membre de la collectivité insatisfait peut être en désaccord avec une action prise par le conseil. Le conseil peut utiliser l'un ou l'autre des instruments de gouvernance pour justifier ou défendre son action selon la nature du problème et présumant que le conseil a agi de manière appropriée. De plus, si le conseil a mal agi, les membres de la collectivité peuvent se servir des instruments de la gouvernance pour résoudre un problème. La confusion ou l'anarchie surviennent lorsque les conseillers et les membres de la collectivité ignorent réciproquement leurs droits ou lorsque les gens ne savent pas comment se prévaloir des outils de la gouvernance.

Les habiletés nécessaires à la gouvernance

Les conseillers consacrent la majeure partie de leur temps en réunion à régler des problèmes et des enjeux. Des assemblées productives du conseil se traduisent par des décisions et des recommandations ayant des retombées positives pour les membres de la collectivité. Il arrive trop souvent que les réunions s'éternisent et n'aboutissent pas à des décisions. Parfois, des membres portent à l'attention du conseil des différends concernant le personnel ou la collectivité. Il n'est pas facile de résoudre ces problèmes. Les processus de règlement des griefs du personnel et des différends aident le conseil à accomplir cette facette du travail.

Les nouveaux conseillers ou ceux qui n'ont pas d'expérience doivent avoir les compétences et connaître les processus voulus pour surmonter les situations difficiles qui surviennent. Il n'est pas nécessaire que chaque conseiller perfectionne toutes les habiletés suivantes. Toutefois, chacun devrait développer celles qui correspondent à son domaine. Ainsi, le conseil se verrait pourvu de l'éventail des compétences qu'il lui faut pour remplir ses fonctions. Au nombre des habiletés précieuses se trouvent les capacités de :

- diriger des réunions de manière à les rendre productives;
- résoudre des problèmes complexes;
- prendre des décisions avisées;
- régler les griefs et les différends;
- planifier les activités.

Le présent guide n'aborde pas les compétences requises du conseil. Il vaut mieux que les conseillers choisissent de participer aux divers ateliers et cours offerts par des professionnels, des instituts de gestion (celui de Banff, par exemple) ou des établissements privés.

Les rôles et les responsabilités du conseil dans la gouvernance des Premières nations[8]

Introduction

Les membres de la collectivité accordent au chef et aux conseillers élus les pouvoirs de gouverner les terres et les propriétés de la Première nation en leur nom. Les conseillers, y compris le chef, assument donc la responsabilité de la prestation des programmes et des services, de la gestion financière, de l'élaboration des politiques, ainsi que de la planification et des systèmes de contrôle.

À titre de représentants élus des membres de la collectivité, le chef et les conseillers constituent le gouvernement dûment autorisé de la Première nation. En tant que tels, ils assument des rôles et des responsabilités qui vont au-delà de ceux d'un membre ordinaire. Par exemple, les conseillers ont une responsabilité fiduciaire de toujours agir dans l'intérêt supérieur de la Première nation et de toujours utiliser équitablement ses ressources au profit des membres. À défaut de le faire, le conseiller à titre individuel ou l'ensemble du conseil peuvent en être tenus responsables.

Les conseillers en tant que fiduciaires

La plupart des Autochtones savent que le gouvernement fédéral entretient une relation de fiduciaire avec les Premières nations. Celle-ci existe parce que le gouvernement fédéral détient leurs biens en « fiducie ». Par ailleurs, en droit, une personne qui a un pouvoir de décision concernant les biens d'une autre est considérée comme un fiduciaire. Étant donné que les conseillers supervisent les biens des membres, ils sont aussi considérés des fiduciaires. C'est là le fondement juridique particulier des travaux du conseil.

La question qui se pose est de savoir « Où finit la responsabilité du conseil et où commence la responsabilité personnelle d'un conseiller? ». Les politiciens dans les grands gouvernements attribuent les ressources en fonction de la demande publique (par exemple, la création d'emplois cette année, les services de garderie l'an prochain), mais ils n'administrent pas les programmes. Certains grands conseils disposent des ressources voulues pour bien s'organiser. La plupart des conseils élaborent, supervisent et interprètent leurs propres politiques et tranchent les questions qui les concernent, s'ils ont un processus d'élaboration de politiques. Malheureusement, certains conseils n'ont pas les ressources ou l'expérience suffisantes pour s'organiser efficacement[9].

Un rôle est un ensemble d'attentes quant à la conduite d'une personne occupant un poste donné dans un système social. (Leighton et Thain, p. 209)

La responsabilité : devoir répondre légalement ou moralement de l'acquittement d'une fonction ou d'une tâche. Autrement dit, être responsable signifie devoir rendre des comptes.

[8] Comme auparavant, le terme « conseil » comprend le chef, à moins d'indication contraire.
[9] Première nation de West Moberly, Atelier sur les rôles et les responsabilités, février 2000

En règle générale, le travail du conseil consiste à faire en sorte que la Première nation atteigne ses objectifs. Il peut être nécessaire de résoudre toutes sortes de problèmes, notamment le manque de ressources humaines et financières, ainsi que les lacunes sur le plan des compétences ou de l'expérience minimales voulues chez les employés.

En ce qui a trait à la gouvernance, la *Loi sur les Indiens* comporte des lacunes, car elle établit une relation juridique (des pouvoirs et des domaines de compétence) entre le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le conseil de la Première nation, mais pas avec les membres de la collectivité. Elle ignore presque totalement cet aspect fondamental de la gouvernance.

Abstraction faite de la *Loi*, le conseil est responsable des affaires de sa collectivité, des siennes et de l'administration de la Première nation. Dans toutes ses actions, le conseil assume la responsabilité fiduciaire d'agir dans l'intérêt supérieur de la Première nation. Par exemple, un conseiller ne peut pas dépenser l'argent de sa collectivité pour son propre profit. Il serait tenu personnellement responsable d'une telle action envers la Première nation. Il en irait de même pour un député fédéral ou provincial s'il utilisait les fonds publics à des fins personnelles.

Le conseil doit agir conformément à toutes les lois qui s'appliquent ou courir le risque de voir ses actions déclarées nulles. En agissant à l'encontre des lois applicables, la Première nation s'expose à une obligation de réparation ou à être soumise à l'examen public. Selon l'enjeu en cause, il peut s'agir des lois de la Première nation, ou des lois fédérales ou provinciales. Il importe donc de tenir compte des conséquences légales des agissements du conseil (par exemple, congédier un employé sans motif valable).

Les membres attendent du conseil qu'en qualité de fiduciaire, il protège les biens de la Première nation et gère de manière avisée ses affaires financières. Le conseil est chargé de toujours agir dans l'intérêt supérieur de la collectivité. S'il ne le fait pas, il nuira à la capacité de la collectivité de contrôler ses propres affaires.

Les responsabilités de la majorité des conseils d'administration se classent en deux catégories : *fonctionnelles* et *juridiques*. Par contre, les conseils des Premières nations sont uniques en ce sens que leurs responsabilités sont de trois ordres : *politiques*, *fonctionnelles* et *juridiques*. Ces responsabilités sont expliquées plus loin.

Les rôles et les responsabilités politiques du conseil

Dans l'ensemble, le rôle politique du conseil consiste à représenter les intérêts de sa collectivité, à les défendre et à entretenir avec les membres une relation interpersonnelle et professionnelle ouverte. Bien que ses responsabilités politiques peuvent sembler plus complexes, un conseil qui s'applique à bien jouer ce rôle aura accompli beaucoup pour clarifier l'aspect mystérieux de cette partie de son travail. En y parvenant, le conseil sera plus susceptible d'obtenir le respect et l'appui des membres de sa collectivité. Nous aborderons ces questions un peu plus loin.

Le rôle du conseil en tant que représentant

Le rôle du conseil en tant que représentant comporte deux volets. D'abord, les conseillers sont élus (ou choisis) par les membres de leur Première nation pour faire valoir leurs points de vue et leurs intérêts dans la mesure du possible lorsqu'ils s'occupent de leurs affaires. En second lieu, le mandat de conseiller exige que ce dernier ait une compréhension plus globale que les membres des problèmes de la Première nation. Les membres peuvent avoir des intérêts et des besoins conflictuels. Compte tenu de cette réalité, les conseillers en arrivent souvent à prendre des décisions impopulaires. Il faut pour ce faire exercer un bon jugement et prendre en considération les intérêts supérieurs de la collectivité, et non seulement ceux de groupes d'intérêts particuliers.

À titre de représentants, les conseillers ont une double responsabilité. Il leur faut d'abord rendre compte de leurs actes aux membres de la Première nation. Deuxièmement, les faits et gestes des conseillers doivent témoigner de l'opinion et des valeurs de la collectivité auprès des intervenants de l'extérieur de la réserve, car la crédibilité du conseil influe sur la réputation de la collectivité tout entière.

En qualité de dirigeants de la collectivité, les conseillers répondent aux questions des membres, ce qui peut aboutir à une enquête approfondie et, peut-être, à la solution d'un important problème. Ce problème peut exiger l'attention des représentants élus. Les conseillers devraient écouter les points de vue des membres de leur Première nation, mais ne pas donner l'impression d'être en mesure de régler la question tout seuls. On attend des conseillers qu'ils portent à l'attention du conseil les questions importantes aux fins d'étude. En donnant suite aux demandes pertinentes, les conseillers gagnent la confiance des membres de la Première nation et forment ainsi un gouvernement efficace.

Les conseillers ne peuvent pas accomplir tout ce que les membres attendent d'eux. Ils doivent élaborer une infrastructure et des processus pour s'occuper efficacement des préoccupations de la collectivité. Au nombre des éléments clés de cette infrastructure figure le directeur des Opérations. Le conseil prend des décisions sous forme de politiques du conseil. Le directeur des Opérations donne suite aux décisions du conseil en mettant en œuvre ses politiques. Les politiques sont des règlements du conseil qui permettent au conseil et au directeur des Opérations de régler les problèmes de manière uniforme. Ainsi, le conseil peut voir aux importants besoins à long terme de la collectivité, tandis que le directeur des Opérations s'occupe des tâches de gestion et d'administration quotidiennes.

Le rôle du conseil en tant que défenseur des intérêts

En qualité de dirigeants, les conseillers deviennent les défenseurs des intérêts (besoins et préoccupations) de la collectivité. Par conséquent, les conseillers doivent parfois exercer des pressions sur d'autres ordres de gouvernement ou négocier des ententes avec eux, ou encore participer à des assemblées régionales, provinciales ou territoriales avec d'autres organisations autochtones.

Plusieurs groupes de pression invitent les dirigeants des Premières nations à participer à leurs activités. Tour à tour, les questions environnementales, de gestion de la faune et de la flore et d'exploitation industrielle qui touchent les membres et les terres des Premières nations exigent l'attention du conseil.

De telles exigences posent des défis au chef et aux conseillers parce que le temps et les ressources du conseil sont limités. Le conseil peut atténuer le stress causé par des demandes conflictuelles en établissant ses propres buts et priorités, ainsi qu'en répartissant certains des travaux entre les conseillers ou en les déléguant au directeur des Opérations. À défaut de planifier son plan d'action, le conseil en vient habituellement à suivre un autre plan au détriment des programmes et des services à dispenser aux membres de la Première nation. Le conseil devrait, à l'occasion, passer en revue ses activités pour s'assurer que les conseillers se concentrent sur les besoins de la collectivité et qu'ils s'en tiennent à leur mandat.

Le rôle de relations publiques du conseil auprès des membres

En qualité de fiduciaires au nom des membres, le chef et les conseillers doivent communiquer régulièrement avec ces derniers, écouter leurs points de vue et leurs souhaits, leur présenter des rapports sur les progrès des travaux et la situation financière. Dans l'acquittement de ses obligations de fiduciaire, le conseil doit, autant dans son propre intérêt que dans celui de la collectivité, faire ce qui suit :

- maintenir de bonnes communications de manière à ce que les membres soient au courant des grandes questions dont est saisi le conseil;
- consulter la collectivité avant de prendre des décisions importantes.

Le conseil peut y arriver en invitant les membres à assister aux réunions du conseil, en organisant des assemblées publiques fréquentes (trimestrielles) et en publiant un bulletin d'information ou une circulaire. De plus, quoique ce ne soit pas à titre officiel, le chef, chaque conseiller et le directeur des Opérations doivent être disposés à écouter les opinions et les préoccupations des membres lorsqu'ils les rencontrent.

Les rôles et les responsabilités fonctionnels du conseil

Introduction

Le conseil, dans l'acquittement de ses obligations, assume des rôles et des responsabilités qui vont au-delà de ceux d'un membre ordinaire de la Première nation. La saine gouvernance du conseil et de la Première nation exige du conseil des contributions précises, particulières et nécessaires à son rôle. Le conseil assume les rôles et les responsabilités fonctionnels suivants :

- établir l'orientation stratégique;
- recruter et superviser le directeur des Opérations;
- protéger et mettre en valeur les biens de la collectivité;
- établir les politiques de la gouvernance;
- veiller à une utilisation judicieuse du personnel, des comités et des conseillers;
- suivre la gestion des questions financières;
- suivre la prestation des programmes et des services;
- tenir des réunions, rédiger les procès-verbaux et prendre les décisions.

Une explication de ces fonctions est donnée ci-dessous.

Superviser la gestion stratégique
La responsabilité initiale du conseil est de décider ce qu'il a l'intention d'accomplir durant son mandat. À défaut de buts et de priorités, le conseil et son administration ne sauront pas où diriger leurs efforts. Le chef et les conseillers doivent donc définir leur raison d'être, les buts et leurs priorités peu après leur élection. Cette tâche importante peut être facilitée par un directeur des Opérations expérimenté ou par un consultant de l'extérieur, mais elle revient pour l'essentiel au conseil. Le résultat de cet exercice constitue le plan stratégique du conseil.

Le conseil délègue la mise en œuvre de son plan stratégique au directeur des Opérations. Le conseil suit ensuite les progrès vers la réalisation de ses buts et de ses priorités en dirigeant le directeur. Le conseil s'acquitte de sa responsabilité de gestion stratégique en comprenant bien, en surveillant, en évaluant et en orientant le travail des administrateurs. S'il ignore sa responsabilité de gestion stratégique, il est possible que le conseil ne saisisse pas l'ampleur de ses obligations de fiduciaire. Un programme d'orientation peut contribuer à ce que les nouveaux conseillers comprennent mieux cet aspect et d'autres de leur rôle de fiduciaires.

Recruter et superviser le directeur des Opérations
Le conseil doit absolument embaucher le meilleur directeur des Opérations possible, le former, l'habiliter et le superviser. Il vaut la peine pour le conseil de consacrer du temps et des efforts à la recherche d'une personne honnête, qui possède un sens de l'éthique et, à tout le moins, les compétences et l'expérience minimales voulues pour ce poste. En vérifiant les références du candidat, en lui demandant de signer un contrat et en le mettant en probation, le conseil s'assure de recruter une personne compétente et digne de confiance. Les exemples abondent de conseils qui, à leur grande déception, ont engagé des directeurs malhonnêtes ou enclins à la fraude parce qu'ils n'avaient pas pris la peine de vérifier les références du candidat et de lui demander de signer un contrat.

La gestion stratégique est un processus systématique servant à planifier et à mettre en œuvre les décisions et les mesures nécessaires à la réussite. (Leighton et Thain, 1997, p. 115)

Le conseil dresse un plan stratégique et en *surveille* la mise en œuvre, laquelle sera *effectuée* par le directeur des Opérations.

Le conseil doit faire preuve de diligence raisonnable en surveillant et en évaluant le directeur des Opérations une fois ce dernier embauché[10]. Il est avisé de conclure avec lui une entente sur le rendement qui définit ses obligations envers le conseil. S'il n'est pas vigilant, le conseil risque de perdre le contrôle du directeur des Opérations ou de le voir démissionner pour trouver un milieu de travail plus sain. Puisque la réalisation des objectifs relève du directeur, le conseil devrait veiller à ce qu'il participe à l'établissement de l'orientation stratégique. Si le directeur accomplit un bon travail, le conseil doit le lui dire. Si le directeur ne semble pas efficace, il faut évaluer son rendement. S'il est improbable que le rendement du directeur s'améliore, il faut le démettre de ses fonctions et en embaucher un autre.

Protéger et mettre en valeur les biens de la collectivité
En qualité de mandataire de la collectivité, le conseil est chargé d'approuver toutes les dépenses majeures en immobilisations, en acquisitions et en investissements.

[10] Le conseil, ou un conseiller, doit poser au directeur des questions appropriées ou demander à un spécialiste de lui donner un conseil au lieu de réagir tout de suite à un problème lorsque ses conséquences possibles suscitent de l'inquiétude ou des doutes.

Une large part de cette responsabilité est acquittée lorsque le conseil approuve le budget annuel. Par ailleurs, les priorités peuvent changer; des problèmes urgents, susceptibles d'influencer le plan budgétaire initial, peuvent survenir. Dans une telle éventualité, le conseil doit officiellement modifier le plan original à l'occasion d'une réunion convoquée en bonne et due forme.

Le conseil devrait aussi veiller à ce que le matériel soit bien entretenu et suffisamment assuré. Il faut obtenir des propositions concurrentielles avant d'acquérir du matériel. Il faut que tous les investissements soient effectués avec prudence. Les biens d'une Première nation incluent les terres, les ressources naturelles, l'argent, les aménagements dans la réserve, la propriété intellectuelle (les récits des sages, etc.) et d'autres encore.

Le conseil devrait, avec le concours du directeur des Opérations, élaborer des politiques qui guident les dirigeants et le personnel dans les démarches à suivre pour préserver tous les biens de la Première nation. Il faut prévoir des procédures selon lesquelles le conseil supervise, évalue et approuve les responsabilités environnementales, les plans d'affaires et leurs évaluations, les rapports financiers ainsi que les règlements sur la santé et la sécurité au travail. De plus, le conseil devrait veiller à ce que les politiques et les procédures se conforment aux exigences légales qui s'appliquent.

Établir les politiques de la gouvernance

Le conseil s'acquitte de ses responsabilités de gouvernance au moyen d'un cadre de politiques de direction. Les politiques procurent l'orientation nécessaire au bon fonctionnement de la Première nation. C'est là une des principales responsabilités du chef et des conseillers.

Le cadre des politiques à l'intention de la direction

Le conseil se préoccupe de deux types de politiques : les politiques à l'intention de la direction et les politiques et procédures à l'intention du personnel. Il incombe au directeur des Opérations de définir les politiques et les procédures du personnel tandis que le conseil, avec l'assistance du directeur des Opérations, élabore ses propres politiques à l'intention de la direction. Ces dernières aident le directeur et les conseillers à s'acquitter de leurs responsabilités de manière appropriée et uniforme.

Toutes les politiques à l'intention de la direction sont importantes; elle méritent l'attention minutieuse du conseil. Il est essentiel d'avoir des politiques bien définies pour créer un environnement propice au travail du conseil et du directeur des Opérations.

Élaborer les politiques du conseil

En plus d'adopter des règlements, le conseil assume l'importante responsabilité de définir les politiques à l'intention de la direction et d'y adhérer. Cette responsabilité est souvent mal comprise, parce que les gens pensent que l'élaboration des politiques se limite aux « politiques et procédures du personnel ». Cependant, comme l'a écrit un spécialiste de la gouvernance, les politiques à l'intention de la direction

... offrent la possibilité de voir plus grand et d'inciter les autres à faire de même... Étant donné que les politiques dominent toutes les composantes de la vie organisationnelle, elles représentent le levier le plus puissant dans l'exercice du leadership[11]. *[traduction libre]*

Des politiques élaborées avec soin donnent aux lois et aux règlements d'une Première nation tout leur sens. C'est pourquoi toutes les collectivités des Premières nations ont besoin d'un cadre de politiques qui oriente leur fonctionnement. Un cadre de politiques type régirait les activités suivantes du conseil :

- la planification (qui touche la raison d'être, les valeurs et les buts du conseil);
- la direction (c'est-à-dire les relations entre les conseillers et avec les membres);
- l'organisation (qui a trait à la relation du conseil avec le directeur des Opérations);
- le contrôle (c'est-à-dire les limites imposées au directeur des Opérations).

Même si un cadre fondé sur ces quatre catégories peut se révéler d'une extrême utilité, il faut néanmoins que le conseil anticipe les problèmes qui se situeraient dans la « zone grise ». Un bon cadre de politiques reconnaît la nécessité pour ceux qui appliquent ou interprètent les politiques de faire preuve de bon sens et de souplesse. Par exemple, que se produit-il quand un membre de la collectivité se plaint à un conseiller ou au chef de l'injustice d'une décision du personnel fondée sur une politique? Que répond le conseiller sachant que seul le conseil peut annuler la décision? La solution consisterait peut-être à mettre en place un processus acceptable pour interjeter appel dans de telles situations. Un conseiller pourrait être désigné à titre d'ombudsman du conseil. Si, après avoir consulté l'ombudsman, le plaignant n'était toujours pas satisfait, il pourrait en appeler de sa décision auprès de l'ensemble du conseil.

Les politiques procurent aussi des directives précises en fonction desquelles le travail du directeur des Opérations peut être évalué. Ce qui est tout aussi important, c'est que les politiques fournissent également au chef et aux conseillers des normes à suivre et démontrent aux membres de la Première nation que le conseil prend au sérieux son rôle de fiduciaire. Mentionnons aussi que le directeur des Opérations est chargé d'élaborer les politiques et les procédures à l'intention du personnel, dont l'esprit s'apparente à celui des politiques de gouvernance à l'intention de la direction. L'appendice A présente des exemples de politiques à l'intention de la direction et un modèle de cadre approprié.

Recourir judicieusement au personnel, aux comités et aux consultants

Le conseil assume la responsabilité ultime d'assurer une utilisation judicieuse du personnel, des comités et des conseillers de manière conforme aux objectifs du conseil. Le conseil doit veiller à :

- la mise en œuvre des politiques du conseil;
- l'administration telle que prévue des programmes et des services par le personnel;
- l'application correcte et uniforme des règles et des règlements.

[11] John Carver et Miriam Mayhew Carver, *Boards That Make a Difference*, p. 25.

Le conseil doit user de prudence dans son rôle de surveillant. Il doit superviser, mais non effectuer le travail du directeur des Opérations. Sans s'en rendre compte, certains conseillers font de la microgestion. Pour pouvoir surveiller et mesurer le rendement du directeur des Opérations, les conseillers doivent d'abord :

- définir les buts et les priorités du conseil;
- élaborer des politiques du conseil qui définissent les pouvoirs et les responsabilités du directeur des Opérations;
- s'assurer que le directeur des Opérations a des politiques et des procédures précises à l'intention du personnel;
- établir des normes et des modalités de rapports pour mesurer les progrès réalisés par le personnel vers l'atteinte des objectifs du conseil.

Cet exercice étant accompli, le conseil est libre de se pencher sur les questions plus globales qui intéressent et préoccupent les membres de la Première nation.

En plus de superviser le directeur des Opérations, le conseil surveille aussi les travaux de ses propres comités, de ses consultants et il définit ses propres valeurs. Ces questions sont traitées plus loin.

Établir les comités du conseil[11]

Il est fréquent que les conseils établissent des comités pour les aider dans l'acquittement de leurs responsabilités. Des comités efficaces peuvent rehausser la crédibilité du conseil en faisant participer la collectivité et en offrant de nouvelles idées quant à la solution de divers problèmes.

Un comité se compose d'une ou de plusieurs personnes élues ou désignées pour prendre en considération et examiner des questions trop complexes pour un groupe plus nombreux, ou prendre des mesures à leur égard.

Le conseil peut mettre sur pied des comités des finances, du personnel, du logement, de l'éducation ou des loisirs. D'autres ordres de gouvernement ont recours à des comités pour s'occuper de questions semblables. Par exemple, tous les paliers de gouvernement au Canada disposent de comités consultatifs ou d'organismes administratifs qui permettent aux citoyens de participer à leur processus décisionnel. Ces entités prennent des décisions sur diverses questions allant de la répartition des fonds (dans le domaine des arts, par exemple), à la recommandation de personnes à des postes au gouvernement (par exemple, des commissaires ou des juges).

Le conseil ne peut pas déléguer son rôle de fiduciaire ou permettre à une personne ou à un comité de l'assumer.

Le conseil doit veiller à établir des mandats bien précis pour ses comités. Le conseil met sur pied des comités pour l'aider à assumer ses responsabilités, non pas pour qu'ils s'en chargent. Exception faite de cas bien précis et soigneusement énoncés, les comités du conseil sont de nature consultative. Aucune personne ni aucun comité ne peut assumer à la place du conseil son rôle de fiduciaire. C'est parce qu'il est l'ultime responsable de toutes ses décisions (y compris celles de ses comités) et qu'il peut être passible des poursuites qui en découleraient.

C'est au conseil exclusivement que le directeur des Opérations doit rendre des comptes. Le conseil doit donc s'abstenir de créer un comité qui viendrait entraver l'exercice des pouvoirs délégués au directeur des Opérations. De même, les

[11] Ces commentaires ne s'appliquent qu'aux comités mis sur pied par le conseil. Ils ne concernent pas les comités ou les groupes de travail établis par le directeur des Opérations ou par d'autres groupes dans la collectivité.

comités du conseil ne doivent pas gêner les activités des cadres et du personnel qui relèvent du directeur des Opérations.

Bien des conseils répartissent leur charge de travail en attribuant des « portefeuilles » à leurs membres. Certains conseillers peuvent ne pas comprendre précisément les responsabilités dont ils ont ainsi hérité. En fait, le chargé de portefeuille est un comité d'une seule personne. Il lui faut donc se conformer aux règles régissant les comités du conseil – ils ne peuvent pas prendre de décisions qui lient tout le conseil, sauf dans de rares circonstances précisément définies. À défaut de suivre ces règles, le conseil, et non le chargé de portefeuille, serait tenu responsable d'une éventuelle inconduite du conseiller.

On désigne habituellement un conseiller à la présidence des comités du conseil. Il arrive parfois qu'une personne (autre qu'un conseiller) préside un comité en raison de son expérience pertinente particulière. Quoiqu'il en soit, le président constitue le lien entre le conseil et le comité. Le président informe le conseil des activités et des progrès du comité en présentant les procès-verbaux des réunions. Le conseil peut donc ainsi étudier et ratifier les conclusions ou les recommandations du comité. L'appendice B présente certains des principes généraux dont il faut tenir compte dans la mise sur pied d'un comité.

Recourir aux services de consultants

Les affaires des Premières nations deviennent de plus en plus complexes. Le conseil doit donc recourir à des consultants pour gérer ses programmes, ses services ou ses projets. Ces consultants peuvent être des gestionnaires, des professionnels ou des spécialistes de la collectivité ou de l'extérieur.

Un chargé de portefeuille du conseil est un comité d'une personne dont la fonction est de conseiller et d'aider le conseil sans assumer ses fonctions de fiduciaire pour autant.

Les tribunaux n'ont jamais exigé des membres du conseil d'être des spécialistes, ni d'avoir une connaissance approfondie de toutes les composantes de l'administration d'une Première nation. Ils ont droit de se fier à l'information préparée par les cadres et aux rapports de spécialistes de l'intérieur ou de l'extérieur de la Première nation. Par contre, le conseil ne doit pas se fier aveuglément à ces personnes s'il a le moindre doute concernant :

- leur intégrité ou leur compétence;
- l'objectivité de leurs recommandations sur un sujet donné;
- l'exercice d'une diligence raisonnable dans toutes leurs actions et leurs décisions.

La fonction des consultants de l'extérieur devrait être d'aider les conseillers à superviser la gestion des affaires de la Première nation, et non de les aider à participer à leur administration quotidienne.

Un professionnel est une personne « dont la profession confère de la crédibilité » aux déclarations qu'elle fait ou aux rapports qu'elle présente (par exemple, les avocats, les comptables et les ingénieurs). Le conseil doit tout de même confirmer que le spécialiste ou le consultant :

- a la compétence voulue pour donner le conseil sollicité;
- avait accès aux renseignements relatifs au conseil sollicité et les a pris en considération.

Avant de passer un marché avec d'éventuels consultants, il est du devoir du conseil de les rencontrer dans le cadre d'une entrevue rigoureuse.

Maintes décisions dépendent de la façon dont le conseil perçoit la situation financière de la Première nation. Le conseil se fie à ce qui suit dans son évaluation de la situation financière :

- l'intégrité des systèmes financiers internes;
- les gestionnaires qui préparent les états ou les rapports financiers;
- les vérificateurs qui examinent les rapports comptables des Premières nations et la façon dont ils sont tenus.

Le conseil compte souvent sur le directeur des Opérations, ou sur un conseiller ou un comité, pour lui transmettre l'opinion d'un spécialiste. S'il doute de l'exactitude de l'opinion transmise par une personne ou un groupe, le conseil est dans l'obligation :

- de communiquer directement avec le spécialiste de l'extérieur;
- de ne pas déléguer la responsabilité à la direction ou à une personne;
- d'écouter et de questionner le consultant ou le spécialiste en l'absence de la direction.

Dans une telle situation, le respect de ces principes assure que les conseillers ont fait preuve de diligence raisonnable et de sérieux dans l'exercice de leur rôle de fiduciaires auxquels les affaires de la Première nation tiennent à cœur.

Superviser les questions financières

Les sections suivantes portent sur les responsabilités financières du conseil, notamment :

- la détermination des sources de revenu;
- la planification financière annuelle;
- l'emprunt d'argent.

Les types et les sources de revenu

Le conseil a accès à des fonds provenant de diverses sources : les gouvernements fédéral et provincial ainsi que du secteur privé. Chaque bailleur de fonds stipule ses propres modalités, échéanciers et exigences comptables. Compte tenu du principe de la diligence raisonnable, les conseillers doivent connaître leurs obligations en vertu des diverses ententes financières. Le directeur des Opérations peut assister le conseil en établissant un calendrier annuel précisant les ententes, les sommes consenties, l'échéancier des mouvements de trésorerie ainsi que les dates stipulées dans les contrats.

Pour sa part, le conseil doit informer les membres de la collectivité de diverses façons concernant les dépenses prévues et les sources anticipées de revenu. Les membres s'intéressent à la santé financière de leur collectivité. Une bonne compréhension de la situation financière aide les membres à participer aux décisions importantes quand ils sont appelés à le faire durant les assemblées publiques.

Les tierces parties, comme les institutions financières, les autres ordres de gouvernement et les contractuels, devraient aussi être au fait de la situation financière de la Première nation s'il y a lieu.

La planification financière et l'établissement du budget annuel

L'établissement du budget et la planification des dépenses sont d'importantes fonctions de tous les gouvernements. Il s'agit du principal moyen dont se servent les gouvernements fédéral et provinciaux pour informer leurs commettants de leur programme et de leurs priorités. C'est l'une des modalités selon lesquelles les gouvernements des Premières nations peuvent faire connaître aux membres de la collectivité les nouveaux programmes, les nouvelles politiques et les objectifs à long terme. Les budgets présentés à l'occasion d'assemblées publiques offrent l'occasion aux membres de la collectivité de recevoir de l'information et de formuler leurs recommandations.

Pour toutes les organisations, la préparation et la surveillance des budgets comptent au nombre des fonctions importantes. Puisque les dépenses proposées peuvent être ajustées en fonction des revenus réels, des estimés exacts des coûts aident à repérer les possibilités de déficits avant qu'ils se produisent.

Les états des mouvements de la trésorerie représentent un autre instrument du conseil en matière d'établissement de budget. Bien que le budget annuel total du conseil puisse s'équilibrer, il se produit souvent des surplus et des déficits mensuels en cours d'exercice. Cette situation s'explique du fait que les dépenses ne sont pas toujours équivalentes aux entrées d'argent. Quand les conseils démontrent aux institutions financières que des surplus ou des manques temporaires d'argent sont susceptibles de se produire, celles-ci leur permettent souvent d'investir ou d'emprunter des fonds.

Le conseil se fie au directeur des Opérations et à son personnel pour préparer un budget annuel détaillé. Le conseil approuve le budget par voie de motion ou de résolution qui est dûment consignée dans le procès-verbal de sa réunion.

Le budget devrait faire l'objet d'un suivi constant et minutieux, notamment en comparant les recettes et les dépenses réelles aux projections budgétaires annuelles. Le directeur des Opérations est chargé de présenter des rapports financiers mensuels au conseil.

Emprunter à des fins publiques

Il est courant et acceptable que les gouvernements empruntent des fonds à des fins publiques. C'est généralement considéré essentiel pour réaliser les objectifs communautaires et politiques. Il s'agit cependant d'une pratique controversée qui, dans certains cas, s'est soldée par la fin d'un gouvernement, notamment celui d'une Première nation. La gestion de la dette et la capacité de retrouver sa solvabilité lorsque les finances échappent au contrôle posent tout un défi à n'importe quel gouvernement.

Par conséquent, le conseil doit définir avec précision les politiques qui s'appliquent aux emprunts. Les règles du conseil à cet égard devraient inclure ce qui suit :

- le montant d'argent qu'il est possible d'emprunter;
- par qui;
- quand;
- dans quelles circonstances;

- les modalités de participation des membres de la collectivité si l'emprunt ne se conforme pas aux politiques du conseil;
- les conseils de spécialistes des finances (vérificateurs, consultants de l'intérieur et de l'extérieur, banquiers).

La plupart des conseils des Premières nations sont en mesure de remplir leurs obligations financières. Toutefois, il arrive que des Premières nations jugent nécessaire de contracter des emprunts pour diverses raisons et, ce faisant, certaines se heurtent à des problèmes considérables. Le Canada n'est pas responsable de la dette qu'une Première nation contracte par emprunt. Par contre, si les actions du conseil posent des risques pour les obligations légales et fiduciaires du Canada, AINC peut se voir contraint de prendre des mesures correctrices.

En règle générale, l'endettement ne devrait pas servir à répondre à des besoins opérationnels à court terme, à moins qu'elle puisse être remboursée presque immédiatement ou à tout le moins, avant la fin de l'exercice financier. Par contre, on peut recourir à l'endettement pour réaliser de grands projets en immobilisations qui serviront durant plusieurs années. Il importe dans un tel cas de s'assurer que la Première nation peut garantir l'entrée à long terme de recettes qui serviront au remboursement de la dette.

En résumé, il incombe au chef et aux conseillers, en consultation avec les consultants et les membres de la collectivité, de faire ce qui suit :
- établir les règles s'appliquant aux emprunts;
- définir le processus décisionnel touchant les emprunts;
- voir à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de procédures de surveillance et de contrôle de la dette;
- répondre aux besoins de la collectivité et des tierces parties en matière de renseignements et de rapports sur le rendement à cet égard.

Surveiller les programmes de services

La prestation des programmes et des services doit être tout aussi rigoureuse que les politiques et procédures d'administration financière. Les politiques et les procédures de la prestation des programmes et des services doivent être précises et documentées. Elles doivent comporter des règles et des modalités justes et uniformes. Les gestionnaires de programmes et de services doivent également faire preuve d'impartialité et de professionnalisme.

Sur le plan politique, il incombe au conseil d'établir les valeurs et les règles auxquelles se conformer en milieu de travail. Celles-ci influencent la façon dont les gestionnaires élaborent et dispensent les programmes. Les employés tiennent compte des règles et des valeurs dans leurs politiques et leurs procédures. Au nombre de ces règles et valeurs peuvent figurer les suivantes :
- la justice et l'égalité;
- des critères d'admissibilité aux services et aux avantages sociaux;
- l'application de clauses « d'extinction » d'un programme ou d'un service;
- des exigences en matière d'évaluation des programmes et services;
- des rapports à la collectivité;
- le règlement des différends et les recours.

Pour prévenir les différends qui pourraient surgir concernant l'approbation des décisions financières ou leur mise en œuvre, il s'agit pour le conseil d'adhérer aux politiques, de porter attention aux procédures pertinentes et de bien documenter les décisions dans le procès-verbal de ses réunions.

Les assemblées, les procès-verbaux et les décisions du conseil

Les assemblées où les participants échangent des renseignements pertinents et où de bonnes décisions sont prises peuvent se révéler des plus stimulantes. Par contre, il peut être ennuyant et frustrant de s'asseoir à une réunion mal organisée et dirigée médiocrement. L'enthousiasme des nouveaux membres d'un conseil peut vite s'évanouir lorsque les assemblées n'aboutissent à rien. Presque tout le temps que les conseillers passent ensemble est consacré aux réunions. C'est là que se font les activités officielles. Des rencontres fructueuses sont source de motivation pour le conseil. Des décisions opportunes sont essentielles pour la saine gouvernance des affaires de la collectivité.

Les assemblées

Les conseillers qui n'ont pas l'expérience ou les compétences voulues pour rendre les réunions productives devraient sérieusement envisager une formation. Ils peuvent acquérir les habiletés nécessaires en participant à des ateliers. Une autre solution consiste à faire présider la réunion par un membre expérimenté de la collectivité ou le directeur des Opérations, qui aidera les conseillers moins expérimentés à se perfectionner.

Le succès d'une assemblée repose sur l'efficacité du président, bien que les conseillers partagent aussi cette responsabilité. Ces derniers devraient aider le président à maintenir l'ordre et en s'efforçant de s'en tenir au sujet abordé. Certains conseils suivent des règles structurées et officielles dans la conduite de leurs réunions, mais la plupart discutent des affaires courantes dans un cadre détendu. Quoiqu'il en soit, il demeure très utile de pouvoir compter sur une personne qui connaît bien les règles de conduite officielles. Cette personne saura atténuer l'animosité entre les conseillers, faciliter la conclusion de questions complexes ou controversées et faire en sorte que le conseil procède à ses débats officiels de manière convenable.

Pour qu'une assemblée soit dûment convoquée, il faut qu'un préavis raisonnable soit donné, qu'il y ait un quorum, que le processus de conduite de la réunion soit accepté et que le président déclare la séance ouverte.

Les règles de procédure favorisent le bon déroulement des assemblées annuelles et quotidiennes, des consultations, des travaux de comités et des ateliers. Des règles bien pensées protègent les droits de la majorité et de la minorité, les droits individuels et ceux des personnes absentes de la réunion[11]. Elles devraient faciliter la progression des travaux et être conviviales. Elles ne devraient pas avoir pour effet de « frustrer, confondre ou intimider les gens »[12].

Le quorum : le nombre minimum de conseillers requis pour régler les affaires du conseil.

Dans la conduite des affaires officielles, les « bandes » assujetties à la *Loi sur les Indiens* doivent respecter certaines modalités lors des assemblées. À défaut de se conformer aux *Règlements sur les assemblées de la bande et du conseil*, d'ailleurs assez brefs, les décisions du conseil pourraient être annulées. Le conseil peut

11 Laurie E. Rozakis et Ellen Lichtenstein, *21st Century Robert's Rules of Order*, Dell Publishing, 1995, p. 6.
12 Eli Mina, *Deliberations*, vol. 3, I, automne 2000, p. 3.

choisir d'adopter comme lignes directrices ses propres règles écrites s'appliquant aux secteurs omis dans les *Règlements*.

Les *Règlements sur les assemblées de la bande et du conseil* ne s'appliquent pas aux bandes régies selon la coutume. Néanmoins, toutes les organisations devraient posséder une procédure écrite sur la conduite des réunions et la discipline des membres. Les bandes régies selon la coutume peuvent se conformer aux *Règlements* ou s'inspirer d'autres sources pour connaître les points à inclure dans de telles règles.

L'appendice D présente des lignes directrices sur la conduite et le programme des assemblées du conseil qui se conforment aux exigences juridiques que les *Règlements sur les assemblées de la bande et du conseil* imposent à toutes les bandes, sauf à celles qui sont régies selon la coutume.

Les procès-verbaux du conseil

Les décisions du conseil d'une Première nation, comme celles de tout autre gouvernement, doivent être dûment consignées et documentées. Les procès-verbaux des assemblées du conseil constituent le compte rendu officiel de ses discussions et de ses décisions sur les sujets relevant de sa compétence. Toutes les décisions du conseil doivent absolument être consignées avec exactitude dans les procès-verbaux. Pourquoi ces documents revêtent-ils une si grande importance?

Les procès-verbaux constituent le registre légal des assemblées et des actions du conseil, *conformément aux exigences des membres*.

Il arrive que la constitution d'une Première nation établisse une organisation ayant un statut légal. Dans un tel cas, les dispositions de la constitution (à titre de loi ou de règlement) qui touchent l'organisation lui donnent vie en décrivant son fonctionnement. De telles dispositions appartiennent aux membres et non au conseil, parce que les conseillers sont des fiduciaires, agissant à ce titre pour les membres de la collectivité.

Les dispositions précisent donc les circonstances dans lesquelles les membres de la bande autorisent le conseil à parler en leur nom (par exemple, durant une assemblée dûment convoquée, en présence d'un quorum, par vote majoritaire, etc.). C'est ainsi que les affaires du conseil passent d'une existence sur papier à la prise de décisions bien concrètes. Les procès-verbaux sont l'expression de la constitution; ils servent donc de « registre légal » des réunions et des mesures du conseil, conformément aux exigences des membres des Premières nations. La *Loi sur les Indiens* remplit également une fonction similaire à celle d'une constitution et c'est pourquoi elle précise ce qui constitue un quorum et comment le conseil devrait procéder à la conduite des assemblées et rédiger les procès-verbaux.

Il faut parfois établir la régularité d'une décision du conseil. C'est pourquoi les procès-verbaux devraient démontrer que le conseil s'est bien conformé aux procédures de réunion et que la discussion et la décision y sont consignées avec exactitude.

Des procès-verbaux bien rédigés permettent aux autres personnes (par exemple, le personnel, les membres de la collectivité, les autres gouvernements, les membres du grand public) de prendre connaissance des actions et des décisions du conseil. Un bon procès-verbal précisera ce qui suit :

- la date, l'heure et le lieu de l'assemblée;
- une liste des personnes présentes et absentes;
- le moment où le président doit déclarer la séance ouverte;
- l'adoption du procès-verbal de la dernière assemblée;
- une brève synthèse de la discussion précédant une décision;
- la motion, y compris le nom des personnes qui l'ont présentée et de celles qui l'ont appuyée;
- le résultat du vote sur la motion (l'unanimité, un vote majoritaire, etc.);
- la mise en œuvre des motions ou des recommandations :
  - qui en est responsable,
  - les dates d'échéance,
  - les résultats prévus;
- les domaines qui nécessitent des efforts supplémentaires;
- les affaires en cours;
- les affaires portées à l'ordre du jour de la prochaine assemblée;
- la date, l'heure et le lieu de la prochaine assemblée.

Il est inutile, voire inefficace, de rédiger un procès-verbal sténographique. Le ou la secrétaire de l'assemblée doit apprendre à consigner dans le procès-verbal les principales décisions et recommandations, ainsi que les éléments d'information et les discussions d'importance. Les débats entre personnes n'ont pas à être transcrits. Seul leur résultat sous forme de motion importe, parce que ce sont les paroles ou les actes collectifs du conseil qui comptent. Si le conseil souhaite avoir en dossier tous les détails de la réunion, il peut faire enregistrer l'assemblée sur bande sonore ou vidéo et la classer ensuite pour usage ultérieur. Les procès-verbaux, s'ils sont brefs, doivent cependant rendre justice aux affaires conclues.

Le procès-verbal devient un registre officiel une fois approuvé par le conseil à l'assemblée suivante. Il devrait être signé par le chef et le directeur des Opérations, et le chef devrait apposer ses initiales sur chaque page. Le conseil devrait classer dans un endroit sûr du bureau de la Première nation, toutes les copies originales signées des procès-verbaux, des règlements, des résolutions du conseil et des autres documents importants. Il est aussi avisé d'afficher les procès-verbaux dans un endroit public où les membres de la collectivité peuvent les lire. Au nombre des éléments financiers que doit approuver le conseil figurent les suivants :

- les états financiers mensuels signés par le chef et le directeur des Opérations;
- les budgets provisoires et annuels;
- l'échelle de salaire annuelle;
- les états financiers annuels vérifiés;
- les taux des allocations et des frais de déplacement;
- les contrats ou les ententes financières;
- l'acquisition ou la vente de biens des Premières nations;
- les règlements concernant l'argent.

Les décisions du conseil

Les résolutions et les motions du conseil sont l'expression des décisions du conseil. Les motions revêtent un caractère moins officiel que les résolutions. Habituellement, le motionnaire les présente verbalement comme suit : « *Je propose que nous tenions notre prochaine assemblée régulière le 15 juin plutôt que le 25* ».

Une résolution, ou une motion, est une *proposition* de mesure à prendre par le conseil ou par des membres de l'assemblée. Il ne s'agit pas d'un ordre et le conseil n'adoptera la motion que s'il a les ressources voulues pour la mettre en œuvre.

Lorsque la motion est plus complexe ou qu'elle doit prendre un caractère plus officiel, elle est habituellement préparée d'avance et présentée à la réunion sous forme de résolution écrite. En assemblée, un conseiller dirait par exemple :

> *« Je propose l'adoption de la résolution suivante : il est **arrêté** qu'un jury composé d'au moins un membre du conseil approuve la nomination de tous les nouveaux employés. »*

Les modalités à suivre pour l'adoption de résolutions ou de motions à l'occasion d'une assemblée dûment convoquée se lisent comme suit :

- le président (ou un conseiller) présente la résolution aux membres;
- des membres du conseil appuient la résolution;
- le président accorde une période de temps qu'il répartit également entre ceux qui sont en faveur de la résolution et ceux qui s'y opposent;
- le conseil adopte la résolution à l'unanimité, par vote majoritaire ou la rejette;
- le conseil peut modifier ou annuler une résolution en suivant un processus identique à celui de l'adoption.

Il arrive parfois qu'AINC exige qu'une décision du conseil soit consignée de façon plus officielle. Le formulaire d'AINC intitulé « Résolution du conseil de bande » peut servir à cette fin.

Les rôles et les responsabilités juridiques du conseil

Le rôle législatif du conseil

Le conseil de la Première nation constitue le gouvernement élu de la Première nation et à ce titre, il a le pouvoir de rédiger certains règlements, comme le précise d'ailleurs la *Loi sur les Indiens*. Autrefois, les conseils ne se prévalaient pas dans une large mesure de leurs pouvoirs législatifs. Récemment, certains conseils ont commencé à y recourir pour réglementer les affaires de la collectivité et réaliser ses objectifs. Le conseil exerce ses pouvoirs en adoptant des règlements administratifs conformément aux articles 81, 83 et 85.

Les pouvoirs de prendre des règlements administratifs

L'article 81 stipule les « pouvoirs généraux » du conseil concernant la santé, la circulation, la loi et le maintien de l'ordre et d'autres sujets. L'article 83 porte sur les « règlements administratifs d'ordre financier » tandis que l'article 85 s'applique aux « règlements sur les produits alcoolisés ». La septième partie explique ces sections de manière plus détaillée.

Un règlement administratif devient loi lorsqu'il a été légalement adopté. Dans le cas des articles 81 et 83, la *Loi sur les Indiens* exige *« le consentement d'une majorité des conseillers... **présents** »* à une assemblée dûment convoquée du conseil. Les règlements en vertu de l'article 85 exigent l'assentiment d'une majorité des électeurs à une assemblée spéciale de la « bande », convoquée pour se

prononcer sur le règlement (une plus grande importance y est accordée). De plus, il est possible que le conseil soit appelé à se conformer à d'autres étapes du processus de la mise en vigueur légale, notamment celles qui suivent :

- démontrer la conformité aux procédures appropriées;
- tenir un vote sur le règlement;
- consigner le résultat du vote dans le procès-verbal de l'assemblée;
- signer le règlement administratif;
- faire parvenir le règlement administratif à AINC;
- déposer au dossier et diffuser le règlement;
- donner avis public du règlement administratif de manière appropriée.

Une fois adoptées, les lois exigent un processus de mise en vigueur, de contestation ainsi que des peines pour infraction. Tous les citoyens canadiens ont droit d'appel en vertu des lois canadiennes. Cela s'applique également aux « règlements administratifs des bandes », que les tribunaux fédéraux peuvent faire respecter.

Promulguer des règlements administratifs

À titre de gouvernement élu, le conseil a pour rôle de gouverner. Cette importante fonction comporte la promulgation de lois, l'élaboration de politiques de gouvernance et d'administration publique, le recrutement et la supervision du directeur des Opérations, la surveillance de la prestation des programmes et des services à la collectivité, la mise sur pied d'entités spéciales – comme les comités et les entreprises des Premières nations – dans le but de servir les intérêts de la collectivité et assurer le respect effectif des lois au profit de la société.

Dans l'exercice de la fonction législative, le conseil peut souhaiter adopter des lois pour diverses raisons, au nombre desquelles figurent les suivantes :

- la sécurité publique (par exemple, la circulation et la gestion des espèces fauniques);
- l'usage et la protection des biens de la Première nation (par exemple, le logement, l'aménagement des terres, les clôtures et l'enlèvement des ordures);
- la collecte de recettes (par exemple, l'utilisation et l'accès à un site de camping aménagé);
- les modalités officielles pour les affaires de la Première nation (comme l'administration financière, la conduite des assemblées du conseil).

Même si toutes les Premières nations peuvent rédiger des règles de procédure (par exemple, pour la conduite des assemblées du conseil), il existe certaines contraintes : ces règles doivent se conformer à la *Loi sur les Indiens* (y compris à ses règlements apparentés) et elles doivent porter sur des éléments qui ne sont pas « spécifiquement prévus » dans les règlements comme les questions administratives, la mise à exécution et les conséquences (comme des peines pour infraction).

Les coûts de l'élaboration de lois peuvent sembler élevés, mais les bienfaits économiques et sociaux qui en découlent pour la collectivité se révèlent considérables. Par exemple, l'amélioration de la santé générale de la population peut contrebalancer le coût de l'élaboration d'un règlement sur les déchets. Un tel

règlement peut également réduire les dépenses effectuées pour des nettoyages réguliers, accroître la sécurité et rendre la collectivité plus attrayante. De plus une collectivité bien organisée et plaisante rehausse la crédibilité du conseil, du personnel, des membres de la Première nation et ouvre des débouchés, notamment sur le plan du développement économique.

C'est particulièrement important pour les Premières nations qui élisent leur conseil « selon la coutume » parce que les règles de procédure de la *Loi sur les Indiens* portant sur les assemblées du conseil ne s'appliquent pas à ces Premières nations. L'absence de telles règles a causé dans certaines collectivités des problèmes qui sont allés jusqu'à l'incapacité complète du conseil d'administrer les affaires communautaires.

Les contestations administratives

Les conseils des Premières nations n'ont pas compétence sur les questions judiciaires. Par ailleurs, comme des différends surviennent au sein des collectivités et du personnel des Premières nations, le conseil peut être appelé à jouer un rôle quasi judiciaire dans les contestations « d'ordre administratif ». Il s'agit ici de griefs du personnel concernant le milieu de travail ou des plaintes de membres de la collectivité sur la prestation des programmes et des services.

Par exemple, un membre de la collectivité peut juger que la politique du conseil en matière de logement est discriminatoire envers lui et sa famille. Un processus de contestation administrative lui permettrait de présenter sa plainte à des échelons hiérarchiques progressivement plus élevés : le directeur du Logement, le directeur des Opérations, le comité du Logement, le conseil, la médiation par une tierce partie, les tribunaux.

S'acquitter des responsabilités fiduciaires et juridiques

Les biens de la Première nation sont détenus en fiducie au profit de l'ensemble de ses membres. C'est là l'origine des responsabilités de fiduciaires des membres du conseil.

Les affaires du conseil prennent de l'envergure et deviennent plus complexes, encore plus d'ailleurs que celles de nombreuses grandes entreprises canadiennes. L'addition des heures qu'il faut y consacrer explique pourquoi les membres du conseil sont maintenant rémunérés, en tant que fiduciaires, pour prendre les décisions qui s'imposent. Les juges des tribunaux auraient donc tendance à accorder plus de poids à la responsabilité légale d'un conseiller rémunéré qu'à celle d'un bénévole. Les conseillers et le chef ont donc l'obligation de rendre des comptes et, quand ils ne se conforment pas à certaines normes de rendement, ils en sont tenus responsables.

Les tribunaux ont fixé pour tous les conseils d'administration, notamment ceux des Premières nations, des normes de rendement qui s'énoncent comme suit :

> *Il ne fait aucun doute que le chef et les conseillers dûment élus d'une bande agissent en tant que fiduciaires aux yeux des autres membres de la collectivité. Le chef, au moment de son élection, s'engage à agir dans l'intérêt des membres de la bande. Les membres de la bande sont*

vulnérables aux abus qui peuvent être commis par le fiduciaire dans l'exercice de ses fonctions; aussi le fiduciaire s'engage-t-il à faire en sorte que ses intérêts personnels n'entrent pas en conflit avec les responsabilités qu'il assume[1]. [traduction libre]

La responsabilité de fiduciaire
Cette responsabilité impose aux conseillers d'agir « avec honnêteté et bonne foi, dans l'exercice de leurs pouvoirs et l'acquittement de leurs fonctions, en recherchant l'intérêt supérieur des membres ». Elle exige aussi des conseillers d'éviter les situations où leur devoir d'agir dans l'intérêt supérieur de l'organisation entre en conflit avec leurs intérêts personnels.

Le devoir de diligence et les compétences
Les conseillers doivent faire preuve de la diligence et des compétences dont on pourrait raisonnablement s'attendre chez les personnes endossant de telles responsabilités. Ils ne peuvent ni déléguer au personnel, ni confier à l'entreprise les tâches qui leur incombent.

Le sens des affaires
On présume que les conseillers ont bien agi si leurs décisions d'affaires ont été prises de manière éclairée, de bonne foi, et qu'ils étaient convaincus d'avoir agi dans l'intérêt supérieur de la Première nation, sans avoir commis de fraude ni de délit d'initié.

Dans le jugement *Gottfriedson*, le tribunal a déclaré que la position du conseil de bande en vertu de la *Loi sur les Indiens* était analogue à celle d'un conseil municipal. De tels pouvoirs doivent se conformer strictement à l'obligation juridique de protéger les intérêts de la population. Dans le cas présent, cela signifie que le conseil n'était autorisé à attribuer des terres (de réserve) que par l'obtention d'un vote majoritaire du conseil à une assemblée dûment convoquée, non pas par une simple signature de la résolution du conseil de bande. (Munro, p.10) [traduction libre]

On trouve maints exemples de conseils ayant réussi à s'acquitter de leurs responsabilités politiques, fonctionnelles et juridiques. De tels conseils se taillent une réputation enviable auprès des membres de leur collectivité et des intervenants. Comme ils gèrent bien les ressources dont ils disposent, les organismes de financement sont en mesure de leur accorder de plus vastes pouvoirs et de les faire participer à une large gamme de projets, notamment dans le domaine du développement économique.

Pour être efficace – pour faire bouger les choses – tout gouvernement doit avoir trois attributs de base : la légitimité, le pouvoir et les ressources. (Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, 1996, vol. 2, p. 182)

Établir les valeurs du conseil
La définition des valeurs et la conformité à ces dernières ont pour but d'inciter le chef et les conseillers à respecter des normes élevées de conduite personnelle dans l'exercice de leur mandat. La confiance des membres de la collectivité est essentielle à l'existence durable de leur gouvernement. En retour, les membres doivent respecter les décisions du conseil et s'y conformer.

Le chef et les conseillers sont les fiduciaires des membres. À ce titre, le conseil doit avoir de la crédibilité, ce qui inspire le respect à l'égard de la collectivité. Une collectivité respectée obtient plus d'avantages, notamment sur le plan financier, qu'une autre jouissant d'une moins bonne réputation. Par exemple, les institutions financières et les autres organismes de financement favoriseront les projets proposés par une collectivité bien administrée. Les conseillers doivent

[1] *La bande indienne de Williams Lake c. Abbey*, (sub nomine *Gilbert c. Abbey*), [1992] 4 C.N.L.R. 21 (cour suprême de la Colombie-Britannique).

donc adhérer à des principes élevés de conduite en public et en privé. Ils devraient éviter de poser des gestes qui :

- influencent négativement l'image de la Première nation;
- compromettent leur aptitude à s'acquitter de leur devoir;
- nuisent à leur efficacité dans les transactions avec les représentants d'autres Premières nations, les employés, le public ou les représentants d'autres gouvernements.

Plusieurs conseils choisissent d'enchâsser les principes et les valeurs de leur Première nation dans un code de déontologie et des directives sur les conflits d'intérêts.

Le code de conduite

Même en l'absence d'un code de déontologie officiellement adopté par le conseil, un manquement à l'éthique peut nuire à la réputation d'honnêteté et d'intégrité d'une Première nation. Une mauvaise réputation influence défavorablement la relation qu'entretient la Première nation avec les autres intervenants. En adoptant et en respectant un code de conduite (ou d'éthique) officiel, le conseil aide au maintien de la bonne réputation de la Première nation. Un code de conduite bien rédigé permet de déceler et de prévenir d'éventuels manquements chez les membres du conseil. Le code doit aussi prévoir des mesures correctrices dans les cas d'inconduite.

Le code de conduite devrait être adapté à la culture et à l'histoire d'une Première nation. Il permet ainsi de préserver les valeurs et les principes de la gouvernance que la collectivité jugeait bénéfiques par le passé. L'appendice A présente un exemple de code de conduite d'un conseil.

Les conflits d'intérêts

Les conflits d'intérêts posent des défis particuliers aux dirigeants des Premières nations. De nombreuses collectivités des Premières nations sont de petite taille et la décision d'un conseiller peut facilement avoir des répercussions sur un membre de sa famille ou un ami. Il reste que les conseillers ont une obligation de fiduciaire envers tous les membres de la collectivité. Les membres ont donc droit de s'attendre à ce que les conseillers se conduisent de manière appropriée quand survient un conflit d'intérêts.

Le conseil a l'obligation légale d'éviter ce genre de conflit. Passer outre à cette obligation lui fait courir des risques. Étant donné que le travail du conseil est celui d'un fiduciaire, ce travail est assujetti aux obligations légales d'un fiduciaire, qui s'énoncent comme suit :

> *Tous les fiduciaires ont un* ***devoir de diligence*** *– celui d'assister aux assemblées, de participer aux décisions et d'être convenablement informés des questions qui entourent ces décisions; et un* ***devoir d'honnêteté ordinaire*** *– celui d'exercer leurs pouvoirs dans l'intérêt de l'organisation plutôt que dans leur propre intérêt ou celui d'une autre personne* (c'est nous qui soulignons)[16]. [traduction libre]

[16] Fisher Howe, *Welcome to the Board: Your Guide to Effective Participation*, p. 78.

Une conduite acceptable signifie donc qu'un conseiller se retrouvant dans une situation réelle ou perçue de conflit d'intérêt doit le déclarer et se retirer de la salle et de la discussion. Si le conseiller omettait de le déclarer, les autres personnes au fait de ce conflit devraient le porter à l'attention du conseil. En cas de doute, le conseil ou le conseiller concerné devrait obtenir une opinion juridique.

Les normes qui s'appliquent habituellement aux conflits d'intérêts sont respectées lorsque le conseiller :

- divulgue entièrement ses intérêts personnels dans le dossier à l'étude;
- ne participe pas aux délibérations;
- ne participe pas à la décision et ne l'influence aucunement.

Le conseil peut fixer des normes différentes, comme permettre au conseiller de participer aux discussions et à la décision une fois qu'il a divulgué entièrement ses intérêts personnels. Par contre, si le conseiller, un proche ou un associé en tire des avantages, le conseiller demeure en situation de conflit d'intérêt. Les agissements du conseiller pourraient invalider la décision du conseil et le rendre personnellement passible de poursuites.

La *Loi sur les Indiens* ne parle pas précisément de conflits d'intérêts, mais plutôt « d'intérêts personnels ».

> *Tout membre présent lorsqu'une question est mise aux voix doit se prononcer, à moins que le conseil ne l'en dispense ou qu'il ne soit personnellement intéressé en la matière, auquel cas il n'est pas tenu de voter*[11].

On peut présumer ici que l'intérêt personnel a la même signification que « conflit d'intérêts ».

Les politiques régissant les conflits d'intérêts bénéficient non seulement au conseil, mais aussi aux employés de la Première nation. L'avantage des politiques écrites est que tous peuvent les consulter et qu'ainsi, les infractions sont évidentes et plus facilement résolues.

[11] *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens*, article 19.

La direction du conseil : l'affaire du chef

Introduction

L'autorité a pour origine le droit moral, politique et légal de commander. (Leighton et Thain, p.20)

Le chef est le dirigeant élu du gouvernement d'une Première nation et le principal représentant responsable de gouverner la collectivité. Malgré l'existence de modes de sélection différents, les rôles et les responsabilités du chef demeurent les mêmes. Que le chef soit choisi selon la coutume ou par une élection en vertu de la *Loi sur les Indiens*, il importe de bien définir ses rôles et ses responsabilités pour éviter les différends au sein du conseil.

Les rôles et les responsabilités du chef

En plus de son rôle de membre du conseil, le chef assume les responsabilités suivantes et rendra donc des comptes à ces égards :

- Agir à titre de porte-parole ou représentant officiel de la Première nation aux cérémonies et autres fonctions spéciales ou en déléguer la responsabilité s'il y a lieu.
- Être appelé à parler au nom de la Première nation et à exprimer ses opinions à l'égard de ses préoccupations générales.
- Assurer que le conseil se comporte conformément à ses propres règles, aux règlements administratifs applicables de la Première nation et aux autres lois qui s'appliquent.
- Convoquer des assemblées d'urgence du conseil pour discuter des questions dont le règlement ne peut attendre la tenue de la prochaine assemblée régulière (le chef peut en tout temps convoquer une assemblée extraordinaire du conseil et doit le faire si la majorité des membres du conseil le lui demandent).
- Prendre des décisions conformément aux politiques du conseil sur le processus de gouvernance et sur la relation entre le conseil et le directeur des Opérations, sous réserve de l'approbation du conseil en temps opportun. L'approbation devrait habituellement être accordée à l'occasion de la prochaine assemblée prévue au calendrier.
- Assurer l'existence de modalités pour déterminer la position officielle du conseil à l'égard des questions importantes et pour communiquer publiquement cette position (aux médias et à la population), en tenant compte de toutes les limites pertinentes sur le plan juridique.
- Présider les assemblées du conseil. Certaines Premières nations ont trouvé qu'il était bon de confier cette fonction de présidence à un autre conseiller ou de la faire assumer en alternance par les différents membres du conseil. Le chef peut ainsi participer aux discussions et au vote. L'exercice permet aussi aux conseillers d'acquérir de l'expérience dans la conduite de réunions. Le président doit faire preuve de neutralité dans la conduite des assemblées et n'est appelé à voter que lorsqu'il y a égalité dans le nombre de votes « pour » et « contre ».

Les responsabilités du chef (qui précèdent) portent principalement sur les relations du conseil avec d'autres parties. Le conseil doit aussi se préoccuper de ses relations de travail internes. Si le chef est membre du conseil, il en est aussi le principal dirigeant. Son travail comporte donc aussi ce qui suit :

- aider le conseil à travailler efficacement en équipe;
- s'assurer que le conseil s'acquitte de ses fonctions;
- veiller à ce que le conseil se penche sur les besoins à long terme des membres de la collectivité.

Le chef gère le conseil en fixant la date et l'ordre du jour de l'assemblée annuelle, en prenant les présences, en déterminant quelle doit être la documentation fournie aux conseillers, en contribuant à la désignation des membres des comités et en assistant aux réunions des comités s'il y a lieu. Il contribue à accroître l'efficacité du conseil en surveillant le rendement de chaque conseiller, en déterminant les travaux du conseil, en planifiant la relève du conseil, en offrant aux conseillers des possibilités de se perfectionner et en travaillant avec les conseillers qui peuvent éprouver des difficultés dans l'exercice de leurs fonctions.

Le chef, avec l'aide du directeur des Opérations, devrait assurer l'existence d'un manuel de politiques à l'intention des dirigeants, ainsi qu'un processus d'initiation pour les nouveaux conseillers. Un bon manuel de politiques à l'intention des dirigeants comporterait toutes les politiques régissant la relation de travail avec les autres conseillers, les membres de la Première nation et le personnel. Ce manuel permettrait aussi d'initier les nouveaux conseillers. Le chef qui maîtrise toute la gamme des responsabilités qu'on vient d'énoncer saura être efficace et responsable (voir l'appendice A).

Les instruments à la disposition du chef

En plus des instruments de gouvernance dont on a parlé dans la première partie, le chef, en qualité de président du conseil, est responsable d'assurer l'élaboration de deux autres instruments au moins : le programme annuel du conseil et les règles de procédure des assemblées.

Le programme annuel du conseil

Le programme annuel du conseil revêt de l'importance parce qu'il fixe le calendrier de ses assemblées (mensuelles ou ponctuelles) et qu'il énumère les grandes questions à trancher et les études à faire durant l'année. Par exemple, le programme annuel dresserait la liste de toutes les obligations contractuelles et leurs échéances. Parallèlement, la période de probation du directeur des Opérations (s'il est nouveau) ainsi que la date de son évaluation de rendement et de la révision de sa rémunération y seraient précisées. Le programme devrait aussi indiquer le moment choisi par le conseil pour examiner son propre rendement, celui des conseillers et son plan stratégique.

Les règles régissant les assemblées

Le chef préside habituellement les assemblées du conseil et d'autres réunions. Il est donc responsable de la productivité dans la conduite des affaires. Il n'est pas essentiel d'avoir des règles de procédure strictes. De fait, un président efficace pourra diriger la réunion avec souplesse, mais il saura recourir au besoin à une procédure plus structurée.

Certains chefs préfèrent ne pas présider les assemblées. Ceci ne pose pas de problème quand ils trouvent la personne qui convient, tant pour diriger les assemblées du conseil que celles de la collectivité. Par contre, il importe que le chef reconnaisse en premier lieu la nécessité d'adopter des règles régissant les assemblées, convenues au préalable avec le conseil et la collectivité peu après son élection. Deuxièmement, même s'il ne préside pas l'assemblée, le chef doit observer le protocole qu'il suivrait s'il agissait en qualité de président.

L'EXERCICE DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS DU CHEF

À plusieurs égards, le rôle du chef est plus exigeant et complexe que celui des autres conseillers. En qualité de dirigeant, le chef est appelé non seulement à bien gérer son propre travail, mais aussi les travaux du conseil et de chaque conseiller. Il importe que le chef comprenne bien ses fonctions en jaugeant les rôles qu'il doit exercer. Dans l'exercice de ses fonctions, on s'attend du chef qu'il :

> *agisse de manière convaincante dans les rôles d'animateur des débats, de porte-parole, d'arbitre, de stratège, de politicien, de décideur, de leader, de suiveur, de motivateur, d'éducateur, de meneur, de dirigeant, de moralisateur, de confident, de confesseur, de conseiller personnel, d'entraîneur, d'ami/ennemi et plus encore*[10]. [traduction libre]

Il est important, probablement essentiel, que le chef favorise une relation de travail empreinte de respect mutuel avec le directeur des Opérations. Le directeur a besoin d'un mentor – une personne qui peut le guider au besoin. En revanche, un directeur expérimenté peut aider le chef dans sa tâche en le conseillant dans des domaines avec lesquels il n'est peut-être pas familier.

Si les chefs exercent de nombreux rôles, ils devraient éviter certains comportements, notamment celui qui consiste à « court-circuiter » la hiérarchie. On désigne par court-circuit le fait, par exemple, qu'un membre de la collectivité ou du personnel outrepasse la hiérarchie en demandant directement au chef de répondre à un problème ou à un besoin. Il s'agirait aussi d'un court-circuit si le chef privilégiait un employé en lui demandant de faire un travail sans en avoir parlé à son superviseur. Des problèmes surviennent lorsque le chef donne à une personne l'impression qu'elle peut obtenir ainsi des résultats qu'elle n'aurait pas au moyen du processus habituel.

[10] Leighton et Thain, p. 150-151.

Sauf exception, on a tort d'ignorer l'échelle hiérarchique. De tels agissements intimident les autres employés et enveniment le climat de travail. Le chef ne doit pas éviter les membres de la Première nation ni le personnel, mais plutôt écouter leurs préoccupations et diriger ces personnes vers l'agent ou le département qui convient. S'il y a lieu, il peut soulever le problème avec le directeur des Opérations ou à une assemblée du conseil. Ce faisant, le chef montre qu'il est à l'écoute et qu'il s'occupe adéquatement des préoccupations de la personne qui est venue le rencontrer.

Certaines collectivités n'ont pas les ressources voulues pour embaucher du personnel administratif en nombre suffisant. Dans une telle éventualité, il arrive que le conseil demande au chef (ou à un conseiller) d'exercer les fonctions du directeur des Opérations. À moins que le conseil et le chef prennent le temps de définir avec précision leurs attentes et la relation de travail, une telle situation suscitera fort probablement des problèmes. Pour les atténuer, il est nécessaire d'avoir des descriptions de tâches distinctes pour le chef et pour le directeur des Opérations.

Quand il agit en qualité de directeur des Opérations, le chef n'est pas un membre du conseil – il a l'obligation de rendre des comptes au conseil comme s'il avait été recruté indépendamment par ce dernier pour occuper le poste de directeur. Un chef qui sait respecter cette distinction peut être efficace pendant un certain temps, mais il marche sur une corde raide. Le conseil ferait beaucoup mieux de consacrer son énergie à trouver les ressources nécessaires pour embaucher le meilleur directeur possible.

Un autre problème (peut-être plus grave) se pose lorsque le directeur d'un programme est élu chef et continue d'occuper son poste de directeur. Les dirigeants doivent éviter ce double rôle. À tort ou à raison, le chef peut être perçu comme étant en conflit d'intérêts, ce qui risque de démoraliser le personnel et certains membres de la collectivité. On peut prévenir ce genre de problème en élaborant des politiques appropriées pour les dirigeants et les employés et en les rendant publiques.

La relation du conseil avec les membres de la collectivité

Il est dans l'intérêt d'un conseil que les membres de sa collectivité soient tenus bien informés. Comme l'influence de la *Loi sur les Indiens* sur les Autochtones n'a diminué que récemment, les membres de la collectivité ne connaissent peut-être pas leurs droits et leurs responsabilités. Ces personnes peuvent cependant avoir une influence favorable si le chef et les conseillers les informent à propos des activités du conseil et les renseignent sur leur rôle légitime (au moyen d'ateliers ou d'autres activités).

Les rôles et les responsabilités des membres

Des membres bien informés représentent le fondement d'un sain gouvernement des Premières nations. Les membres qui connaissent leurs droits et leurs responsabilités peuvent influencer positivement les actions de leurs dirigeants. Étant donné que les membres, à titre collectif, sont les propriétaires des biens de leur Première nation, ils doivent surveiller les activités du conseil. En règle générale, les membres de la collectivité jouissent du droit de s'occuper de leurs affaires durant les assemblées du conseil, d'élire leurs dirigeants et de leur donner des conseils. Ils devraient s'attendre du chef et des conseillers qu'ils les tiennent au courant des affaires de la Première nation entre les assemblées.

En élisant le chef et les conseillers, les membres de la collectivité leur délèguent des pouvoirs. Si ces pouvoirs sont imprécis, on peut s'attendre à ce que les membres et le conseil ne soient pas sur la même longueur d'ondes. La *Loi sur les Indiens*, étant muette sur le rôle de la collectivité, n'est d'aucune utilité à cet égard. La question qui se pose est la suivante : « Une fois le chef et le conseil élus, de quels pouvoirs disposent les membres de la collectivité? » On trouve généralement la réponse à cette question dans les règlements administratifs ou la constitution d'une organisation.

Par exemple, en vertu du *Municipal Act*, les pouvoirs et les devoirs des conseillers municipaux en Colombie-Britannique sont similaires à ceux d'un agent du gouvernement provincial. Les électeurs municipaux choisissent leur conseil, mais des dispositions gouvernementales régissent ce que le conseil peut faire (les pouvoirs), doit faire (les devoirs) et ne peut pas faire (les interdictions). Les pouvoirs et les devoirs du conseil d'une Première nation, tout comme les choses qui lui sont interdites, pourraient être régis de manière semblable.

Certaines Premières nations disposent de règlements administratifs qui régissent l'autorité conférée au chef et aux conseillers. D'autres, en particulier les signataires de traités contemporains ou d'une constitution en vertu de l'autonomie gouvernementale, réglementent précisément non seulement les pouvoirs et les devoirs

du conseil, mais aussi ceux des membres de la Première nation. Certaines constitutions des Premières nations du Yukon, par exemple, ont une disposition qui exige des membres en assemblée d'approuver le budget annuel du conseil. De tels règlements ne peuvent pas être pris en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Qu'il y ait ou non une constitution ou des règlements administratifs, les membres de la collectivité peuvent s'attendre à ce que le conseil :

- agisse dans l'intérêt de tous les membres;
- fasse preuve de diligence;
- présente des rapports réguliers et complets sur les finances, les projets, les programmes et les services de la Première nation.

La délégation de la responsabilité de diriger et de contrôler les affaires de la Première nation au chef et aux conseillers signifie que les membres ont le droit de poser des questions durant les assemblées. De plus, les membres devraient s'attendre à ce que le conseil établisse des processus pour présenter les griefs et régler les différends. Si les membres ont épuisé tous les recours ou s'il n'en existe pas :

- un membre lésé peut intenter une poursuite contre le conseil en son nom personnel;
- une personne peut intenter une poursuite contre le conseil au nom de la Première nation;
- les membres de la collectivité peuvent intenter un recours collectif contre le conseil;
- des poursuites peuvent être intentées contre un conseiller en particulier pour manquement à ses devoirs.

Les membres sont autorisés, en assemblée, à établir des comités afin de régler des questions trop complexes pour un plus grand groupe. De tels comités sont habituellement à caractère consultatif et présentent le rapport de leurs conclusions ou de leurs recommandations aux membres durant une assemblée subséquente. Il ne convient cependant pas de créer un comité ayant plus d'autorité que le conseil ni de lui demander d'accomplir le travail du conseil ou d'un comité du personnel. Les membres peuvent prendre des mesures pour limiter les pouvoirs du chef et des conseillers si leurs agissements le justifient.

Les membres exercent leur droit de propriété en tenant responsables les personnes à qui ils ont délégué l'autorité. Les membres ont aussi une obligation de rendre des comptes. Au nombre de leurs responsabilités figurent celles de participer aux assemblées, de s'informer des affaires de la Première nation, de traiter avec dignité et respect le chef, les conseillers, le personnel, les consultants et les autres membres de la collectivité. D'abord et avant tout, les membres de la collectivité ont la responsabilité ultime de choisir ou d'élire un chef et des conseillers qui ont les compétences, l'expérience et les valeurs requises pour diriger la collectivité de manière appropriée.

Les instruments de gouvernance à la disposition des membres de la collectivité

Comme il est expliqué dans la première partie, les conseillers disposent de certains instruments qui les aident à remplir leurs fonctions. Les membres de la collectivité ont aussi accès à ces instruments; lorsque les choses vont mal, ils peuvent recourir aux instruments de la gouvernance pour remettre leurs dirigeants ou des membres de la collectivité sur le droit chemin.

La constitution d'une Première nation, par exemple, définit les attentes des membres de la collectivité envers le chef et les conseillers. Ses articles précisent l'ampleur des pouvoirs du conseil et ils énoncent clairement diverses mesures d'équilibre des pouvoirs. Les membres de la collectivité et du personnel peuvent également recourir au common law, à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou au *Code canadien du travail* lorsque leurs droits sont lésés par le conseil (voir la septième partie du présent ouvrage).

La participation des membres aux affaires de la Première nation

Certains conseils encouragent les membres à participer à la conduite des affaires en les invitant à leurs assemblées. Le conseil n'interdit la présence d'un membre que pour cause d'inconduite. Le conseil peut aussi réserver du temps de la réunion pour permettre au public de lui faire part de ses préoccupations. Dans un tel cas, il est bon que les membres communiquent au préalable avec le conseil pour faire ajouter leur question à l'ordre du jour.

Durant les heures normales de bureau, les membres de la collectivité devraient pouvoir consulter les procès-verbaux des assemblées du conseil, les règlements administratifs de la Première nation (ou de la constitution, le cas échéant), les manuels de politiques, les procédures de griefs et de règlement des différends ainsi que les états financiers. De plus, le conseil devrait permettre aux membres de la collectivité d'exprimer leurs opinions sur les grandes questions, comme un nouveau règlement administratif ou une politique importante.

Le conseil devrait tenir une assemblée annuelle avec les membres pour leur présenter un rapport ou pour discuter des politiques et des programmes de la Première nation, des ébauches de règlements proposés, de modifications aux politiques ou aux lois existantes ou présenter des questions financières. Le conseil peut également souhaiter créer des comités pour obtenir l'opinion officielle des membres. Certains comités rendent officielle la création de certains comités en les prévoyant dans la constitution. Enfin, le conseil peut organiser à l'occasion des ateliers pour les membres de la collectivité portant sur divers sujets, comme la gouvernance, les droits et les responsabilités des membres de la collectivité.

La relation du conseil avec le directeur des Opérations

Selon la taille et les ressources de la Première nation, il est préférable d'établir une nette distinction entre le travail de gouvernance du conseil et les activités courantes des cadres et du personnel. Ce faisant, le conseil peut se concentrer sur les intérêts et les besoins à long terme de la collectivité. Une telle entente se révèle d'autant plus fructueuse que la personne embauchée comme directeur des Opérations est probe et dispose des compétences et de l'expérience minimales voulues pour occuper ce poste.

Les rôles et les responsabilités du directeur

Le directeur des Opérations (le directeur) n'a de comptes à rendre qu'au conseil et devrait se voir confier l'entière autorité et la responsabilité de toutes les activités du personnel. Cette relation atténue la charge de travail déjà assez considérable du conseil. Elle permet au directeur, aux cadres et aux employés de travailler en fonction des règles et des procédures approuvées par le conseil. Par exemple, même si le conseil doit s'abstenir d'intervenir dans le processus de dotation, il est bon de lui faire approuver le nombre d'employés, leurs fonctions et leurs compétences requises. Les principales fonctions de gestion du directeur sont les suivantes :

- accorder son appui au conseil;
- recommander au conseil des politiques et des normes;
- mettre sur pied et assurer l'administration du bureau du conseil de la Première nation;
- entretenir des relations publiques;
- offrir un système de « relève en cas d'urgence ».

Le directeur des Opérations compétent aidera le conseil à définir sa raison d'être, à se fixer des objectifs, à élaborer des stratégies et des plans d'action et mettra en œuvre les processus décisionnels du conseil et du personnel. En l'absence du conseil, il établit les normes du bureau en agissant comme la conscience au quotidien de l'organisation; de plus, il fait connaître le point de vue du conseil et aide à la définition de ses valeurs.

Puisqu'il connaît bien les cadres et les employés, le directeur sert d'exemple à l'ensemble de l'organisation, il définit le code de conduite et est à l'affût d'éventuels cadres et dirigeants futurs. En qualité de point de contact du conseil avec les membres de la collectivité, les gouvernements et les fournisseurs, le directeur met toujours en pratique les principes des bonnes relations publiques. Enfin, si le directeur agit en tant que remplaçant du chef et des conseillers dans les cas d'urgence, il doit aussi avoir à sa disposition une personne qualifiée pour le remplacer à son tour.

Les instruments à la disposition du directeur

Le directeur a besoin d'instruments dans l'exercice de ses fonctions. Les instruments de la gouvernance expliqués à la première partie ne sont pas exclusivement à l'intention du conseil, mais aussi du directeur. Les outils de gouvernance qui revêtent une importance particulière pour le directeur sont les politiques à l'intention des dirigeants, le programme annuel et les procès-verbaux des réunions. Le directeur s'inspire des outils de gouvernance du conseil dans l'élaboration des instruments dont il a besoin pour son personnel et ses cadres.

Présumant qu'en général, le directeur des Opérations choisi a les qualités et l'expérience voulues pour remplir ses fonctions, ainsi qu'un désir naturel de perfectionner ses habiletés moins développées, le conseil a pour responsabilité fondamentale d'appuyer cette personne dans la gestion de ses activités courantes en faisant ce qui suit :

- lui indiquer l'orientation que le conseil souhaite le voir suivre;
- lui offrir les ressources dont il a besoin;
- lui laisser la marge de manœuvre voulue pour faire son travail;
- s'attendre à une rétroaction de sa part;
- évaluer son rendement au chapitre de la gestion de l'organisation.

Voici plus précisément les responsabilités qui relèvent du directeur des Opérations :

- la prestation des avantages sociaux, des services et des programmes;
- la mise sur pied ou l'expansion d'entreprises;
- la gestion des ressources humaines;
- la gestion financière;
- l'administration des aménagements physiques;
- les relations avec la collectivité;
- la planification;
- les liens avec le conseil et les gouvernements.

Ces activités exigent du directeur des Opérations qu'il veille à ce que les services administratifs satisfassent aux règlements de la Première nation, aux exigences légales et réglementaires et aux autres conditions contractuelles. Il doit assurer la mise en œuvre cohérente des politiques et des procédures approuvées par le conseil. Enfin, le directeur représente le seul lien avec les activités de la Première nation. Il doit donc être tenu responsable du rendement de l'ensemble de l'organisation, et il exerce tous les pouvoirs qui lui ont été délégués dans sa description de poste.

Les qualités du directeur

Les six qualités requises chez un directeur consistent en ses connaissances et en son expérience de la planification, de l'organisation, de la surveillance, de la communication, de la délégation, de la dotation et de l'acceptation de responsabilités.

La planification et l'organisation

Le directeur des Opérations doit savoir planifier ses activités et celles de son personnel, ainsi qu'un calendrier de perfectionnement des employés. Il doit aussi être en mesure de planifier les objectifs, les budgets et les dépenses pour l'année en cours. Ses compétences en organisation doivent inclure l'habileté à utiliser à bon escient son temps et celui des employés et la capacité d'aider ces derniers à bien comprendre leurs responsabilités. Il doit avoir la capacité d'élaborer les structures organisationnelles internes voulues pour la prestation des programmes et des services.

La surveillance

Pour bien assumer sa fonction de surveillance, le directeur doit faire en sorte que les autres accomplissent leur travail comme prévu. Il doit mettre en place les processus nécessaires pour superviser les activités internes de la Première nation. Par exemple, alors que le conseil établit et approuve le budget, le directeur des Opérations prend les décisions quotidiennes sur la façon de le dépenser. Il importe que le conseil garde ses distances et laisse au directeur et à ses cadres la marge de manœuvre voulue pour gérer.

La communication

Le directeur doit maîtriser l'art de la communication orale et écrite. Les rapports présentés par le directeur aux assemblées du conseil et à la collectivité doivent être brefs et aller droit au but. Le directeur devrait toujours maintenir ouvertes les voies de communication entre le conseil, le personnel et les membres de la collectivité.

La délégation

Le directeur des Opérations sait non seulement remplir avec compétence les devoirs que lui délègue le conseil, mais il sait aussi déléguer des fonctions au personnel et en surveiller l'exécution. Dans l'exercice de cette fonction, le directeur doit toujours faire preuve de jugement. Il ne doit pas déléguer toutes ses responsabilités au personnel ou à un comité.

La dotation et l'acceptation des responsabilités

Reconnaissant qu'il peut recruter, congédier, évaluer et discipliner l'ensemble du personnel, le conseil confie ce travail au directeur des Opérations. Il accepte d'assumer la responsabilité du rendement du personnel, fait preuve de jugement dans les aspects plus nébuleux de son travail et accepte la responsabilité des décisions prises dans ces domaines.

La sélection d'un directeur des Opérations et l'appui à lui accorder

La sélection d'un bon directeur des Opérations est une tâche cruciale pour le conseil. Dans cet exercice, le conseil doit s'assurer que la personne a des préoccupations d'avenir et peut :

- saisir globalement les affaires du conseil;
- prendre des décisions pour l'ensemble des affaires;
- travailler en équipe;
- bien fonctionner peu importe la qualité des relations interpersonnelles.

La relation du conseil avec Affaires indiennes et du Nord Canada

La Couronne à titre de fiduciaire

Lorsqu'une personne jouit d'un contrôle sur les biens d'une autre et peut prendre des décisions les concernant, on dit en droit qu'une relation de fiduciaire existe entre elles. Le propriétaire se fie au fiduciaire pour effectuer les transactions qui s'imposent dans son intérêt.

La Couronne entretient avec les Autochtones du Canada une relation particulière que les tribunaux ont décrite comme une « relation de fiduciaire » dans des affaires comme *Guérin* et *Sparrow*. Même si son rôle de fiduciaire présume que la Couronne n'agira pas au détriment des intérêts des Autochtones, tous les aspects de cette relation ne donnent pas nécessairement à la Couronne d'obligations légalement exécutoires.

En règle générale et à moins qu'un tribunal ne conclue qu'une infraction au devoir de fiduciaire a été commise conformément à toutes les exigences de cette définition en droit, il y a deux circonstances donnant lieu à des devoirs de fiduciaires légalement exécutoires : premièrement, dans le cas des transactions de la Couronne entourant les terres de réserve des Indiens et en second lieu, dans le cas où la Couronne aurait lésé des droits ancestraux ou issus de traités qui sont protégés *en vertu de la Loi constitutionnelle de 1982*.

Affaires indiennes et du Nord Canada, à titre de ministère fédéral, doit se conformer aux devoirs de fiduciaire de la Couronne envers les Autochtones.

Les accords financiers

AINC a pour politique de verser des fonds aux Premières nations pour la prestation de certains programmes et services à leurs collectivités. Les modalités et les conditions du financement versé par AINC sont précisées dans une entente de transfert financier entre le Ministère et la Première nation. Les genres d'accords financiers les plus courants sont les ententes de financement global, les ententes de transfert financier et les ententes de financement entre le Canada et les Premières nations.

Les ententes de transfert financier avec AINC constituent des contrats. Comme c'est le cas dans tous les contrats, si une Première nation omet de s'acquitter des obligations prévues dans l'entente, AINC peut se voir contraint de prendre diverses mesures correctrices selon la gravité de la situation. Par exemple, le Ministère peut :

- exiger du conseil de la Première nation
  - d'élaborer un plan de gestion corrective,
  - de conclure une entente de cogestion;
- désigner une tierce partie chargée de la gestion;
- retenir les fonds;
- mettre un terme à l'entente.

Par ailleurs, le Ministère ne peut pas considérer les accords financiers comme un pouvoir général d'intervenir de manière aléatoire dans les affaires financières des Premières nations.

L'ARGENT EN FIDUCIE

L'argent détenu en fiducie dans le Trésor

La *Loi sur les Indiens* confère au Ministre le pouvoir d'autoriser et de prescrire la dépense de sommes d'argent des Indiens avec le consentement du conseil de la Première nation. La *Loi sur les Indiens* définit l'argent des Indiens comme étant « *les sommes d'argent perçues, reçues ou détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des Indiens ou des bandes* ». L'argent des Indiens comprend les recettes tirées de la location de terres de réserve ou de la récolte des ressources dans la réserve, comme le bois d'œuvre, le pétrole et le gaz. Ces sommes sont déposées dans l'un ou l'autre de deux comptes : le compte des recettes en fiducie ou le compte en capital en fiducie. Les fonds transférés aux Premières nations en vertu d'accords financiers ou les recettes tirées de sources autonomes ne font pas partie de l'argent des Indiens tel que défini dans la *Loi sur les Indiens*.

En ce qui a trait à la dépense de l'argent des Indiens, les articles 64 et 66 de la *Loi sur les Indiens* précisent les pouvoirs et les devoirs précis du Ministre, tandis que l'article 69 définit les pouvoirs des Premières nations. Ces dispositions accordent au Ministre et à ses représentants une maîtrise considérable sur la dépense de l'argent des Indiens. Par contre, le Ministre ne peut prendre aucune mesure pour débourser l'argent des Indiens détenu dans le Trésor sans le consentement écrit du conseil de la Première nation concernée.

L'argent détenu dans des fiducies privées

De plus en plus, les Premières nations reçoivent des sommes considérables en vertu d'ententes de règlement, notamment en vertu des traités contemporains conclus, de droits issus de traités historiques et de revendications particulières. Si les membres des Premières nations se déclaraient d'accord, de tels montants pourraient être versés directement dans des fonds en fiducie autres que le Trésor.

La Couronne est d'avis que les sommes provenant des règlements ne sont pas de l'argent des Indiens et ne doivent pas être nécessairement administrées en vertu de la *Loi sur les Indiens*[19]. Par ailleurs, la Couronne maintient ce qui suit :

[19] Au moment de signer une entente avec AINC, les membres de la bande peuvent décider de placer leurs fonds de règlements dans le Trésor pour qu'ils y soient gérés par la Couronne.

- les ententes de règlement doivent être ratifiées par un vote de la bande fondé sur le consentement éclairé des membres;
- la décision d'investir les fonds dans une fiducie privée ou dans le Trésor doit aussi reposer sur le consentement éclairé des membres de la bande;
- le Canada n'assume aucune obligation de fiduciaire à l'égard des fonds versés en vertu de règlements lorsqu'ils sont investis dans une fiducie privée;
- la Couronne n'interviendra plus en ce qui concerne ces fonds parce que, lorsqu'ils cessent d'être de « l'argent des Indiens », ils relèvent entièrement de la responsabilité de la Première nation et de ses fiduciaires.

Autrement dit, le conseil d'une Première nation ou un conseil d'administration créé pour s'occuper de la fiducie avec le consentement éclairé des membres assumerait la responsabilité de fiduciaire à l'égard de l'argent versé en vertu d'un règlement, si cet argent était placé dans une fiducie privée.

Les recettes de sources autonomes ou générées par la Première nation

La Couronne fédérale n'assume aucune responsabilité quant aux recettes gagnées de manière indépendante par les Premières nations (par exemple, les recettes provenant de terrains de golf, d'entreprises de construction ou de maisons de jeu appartenant à une Première nation et exploités par elle).

Les membres des Premières nations peuvent intenter, en leur nom personnel, des poursuites judiciaires contre le conseil ou un membre du conseil pour avoir enfreint à ses obligations de fiduciaire à l'endroit des biens de la Première nation placés sous sa garde. Tout comme l'ensemble du conseil, un conseiller peut être passible de poursuites aux termes de la législation sur les droits de la personne, du droit civil ou du droit criminel en vertu du *Code criminel*.

Les Premières nations peuvent aussi intenter des procès en droit civil ou criminel pour mauvais usage de l'argent des Indiens ou pour manquement aux conditions d'un accord financier avec le gouvernement fédéral.

La relation du conseil avec d'autres intervenants

Conformément à la définition donnée dans la première partie, on désigne comme un intervenant tout groupe à l'intérieur ou à l'extérieur d'une organisation qui s'intéresse à son rendement. Les institutions financières, les créditeurs, les fournisseurs, les gouvernements et d'autres groupes dans la société sont considérés comme des intervenants par le conseil s'ils influencent ce qu'il fait ou s'ils ressentent les répercussions de ses actes.

Les organisations autochtones

La majorité des Premières nations n'ont pas les ressources humaines et financières voulues pour régler toutes les questions avec lesquelles elles sont aux prises. Il n'est parfois possible de régler un problème d'envergure qu'avec la collaboration de plusieurs Premières nations. Dans le but de réaliser des économies d'échelles, il peut être judicieux d'offrir un service particulier à un plus vaste groupe politique qu'une seule Première nation. Pour cette raison et bien d'autres, les Premières nations ont jugé opportun de s'organiser sur le plan régional, provincial et national.

L'organisation régionale des Premières nations se présente souvent sous forme d'un conseil tribal, qui offre des services consultatifs aux Premières nations et peut en défendre les intérêts. Ces conseils peuvent aussi dispenser des programmes et des services aux membres des collectivités, notamment dans les domaines suivants :

- la santé,
- l'éducation,
- l'inscription,
- le développement économique,
- les services techniques,
- la recherche d'ordre politique ou juridique.

L'union fait la force. C'est pourquoi les organisations autochtones provinciales et nationales peuvent également constituer d'importants groupes de pression pour les personnes, les Premières nations et les conseils tribaux. Ces organisations de haut niveau sont centralisées dans les villes et elles peuvent aider les délégués d'un conseil à rencontrer les représentants des gouvernements et de l'industrie. Ces organisations sont en mesure d'offrir de précieux services consultatifs aux Premières nations et aux conseils tribaux. Elles prêtent aussi leur concours dans les poursuites judiciaires susceptibles de faire progresser la cause des droits politiques ou juridiques des Autochtones.

Les Premières nations tirent évidemment profit de leur association avec d'autres organisations autochtones. S'il est probable qu'un conseiller agisse d'abord à titre de représentant de sa Première nation au sein du conseil tribal, il doit déléguer à

ce conseil certains pouvoirs. Le conseiller doit agir en premier lieu dans l'intérêt supérieur des membres de sa collectivité, mais il lui faut aussi agir dans l'intérêt des membres représentés par l'ensemble du conseil tribal. Ceci peut causer des problèmes ou des tensions entre les deux organisations. Les dirigeants peuvent atténuer ces problèmes si, au départ, les conseillers comprennent clairement qu'il vaut mieux déléguer des pouvoirs à un conseil tribal, à une organisation provinciale, territoriale ou nationale et si le conseil tribal dispose d'une constitution et de règlements administratifs soigneusement rédigés, qui définissent sa relation avec les Premières nations membres.

Un nouveau chef ou un nouveau conseiller peut être étonné du nombre impressionnant d'organisations de l'extérieur avec qui sa Première nation travaille. Il peut se révéler exigeant d'assister à leurs réunions, en particulier pour les conseils des Premières nations qui comptent peu de conseillers. Dans de telles circonstances, le conseil peut envisager de déléguer au moins une partie de la charge de travail au personnel administratif. Les membres de la collectivité qui ont les compétences, l'intérêt et l'expérience nécessaires peuvent aussi être disposés à prêter main forte.

Les gouvernements

Les conseils des Premières nations transigent fréquemment avec d'autres ordres de gouvernement pour résoudre des problèmes d'intérêt commun ou conclure des ententes sur la prestation de services. Pour diverses raisons, les conseils établissent des relations de travail de plus en plus importantes avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux (par exemple, régionaux et municipaux). On traite brièvement ci-dessous de ces relations.

Le gouvernement fédéral

Non seulement les Premières nations gèrent-elles une plus grande part de leurs propres affaires, mais elles assurent la prestation d'un large éventail de programmes et de services en vertu de la politique fédérale de transfert des responsabilités. Le gouvernement ne limite pas l'application de cette politique à AINC. D'autres programmes et services fédéraux à l'intention des Autochtones sont énumérés par ordre alphabétique à l'appendice E.

Les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux

Étant donné que les transactions entre les Autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux ne sont pas les mêmes d'un endroit à l'autre, leurs divers programmes et services susceptibles d'intéresser les collectivités des Premières nations ne sont pas présentés ici. Il est plutôt proposé d'élaborer et de distribuer à l'avenir des guides régionaux en guise de supplément au présent ouvrage.

Par ailleurs, en général, les gouvernements provinciaux et territoriaux deviennent d'importants partenaires des conseils. Une Première nation qui envisage un projet majeur de développement économique peut s'associer avec une entreprise incorporée en vertu des lois de la province en cause. Un conseil peut aussi se prévaloir de programmes ou de services provinciaux dans la réalisation de son

projet. Le conseil doit parfois se conformer aux lois environnementales tant du gouvernement fédéral que du gouvernement provincial. Il est parfois avantageux pour un conseil de s'associer à une municipalité adjacente pour la construction d'un système d'approvisionnement en eau et d'égout.

D'autre part, les lois, politiques et règlements provinciaux peuvent avoir des répercussions sur les conseils ou les collectivités des Premières nations.

Les autres intervenants

Le chef et les conseillers transigent également avec des personnes et des entreprises à des fins commerciales, notamment les institutions financières, ainsi qu'avec des entreprises qui fournissent divers biens et services. Ils établissent habituellement des relations contractuelles qui se révèlent réciproquement profitables. Par ailleurs, puisque ces intervenants peuvent être touchés par le rendement du conseil, ils s'intéressent directement à ses affaires. Un banquier peut, par exemple, être très utile au conseil à condition que tous deux s'entendent bien sur le plan professionnel.

Comme les affaires du conseil prennent de l'ampleur et que le personnel à son emploi appartient généralement à une association professionnelle ou à un syndicat, certains employés cherchent à obtenir une accréditation syndicale. Les syndicats représentent donc un groupe d'intervenants éventuels pour le conseil.

Le contexte juridique du conseil

Introduction

Les conseillers apportent des améliorations à leur collectivité en établissant de saines politiques, en dispensant les programmes et les services pertinents et en adoptant des lois de la Première nation sur les enjeux importants. Certains conseillers posent leur candidature parce qu'ils voient la nécessité d'améliorer les conditions de logement et le développement économique dans leur collectivité. D'autres sont motivés par le désir de s'occuper des problèmes sociaux touchant leur Première nation. Quel que soit leur motif de briguer les suffrages, les conseillers doivent connaître non seulement leurs pouvoirs, mais aussi les contraintes juridiques imposées dans la conduite des affaires d'une Première nation.

Les limites d'ordre légal sur les pouvoirs du conseil ont pour origine la Constitution canadienne, les lois fédérales, certaines lois provinciales, le common law et, au Québec, le droit civil français (le Code civil du Québec).

La Constitution canadienne

La Loi constitutionnelle de 1867
Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*[1] confère au gouvernement fédéral l'autorité exclusive d'adopter des lois concernant les Indiens et les terres réservées à leur usage. C'est en vertu de ce pouvoir que la *Loi sur les Indiens* a été adoptée.

La neuvième partie présente plus explicitement la *Loi sur les Indiens*.

La Loi constitutionnelle de 1982 : les articles 1 à 34
Le libellé de la *Charte canadienne des droits et libertés* se trouve aux articles 1 à 34 de cette loi. Elle impose des limites aux gouvernements dans l'adoption de lois qui pourraient nuire aux droits et aux libertés des gens. La *Charte* s'applique aux conseils des Premières nations. Certaines Premières nations qui exercent leur autonomie gouvernementale ont expressément accepté l'application de la *Charte*.

La Loi constitutionnelle de 1982 : les articles 25 et 35
L'article 25 protège les droits ancestraux et issus des traités contre l'application de certaines dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'article 35 accorde à ces droits la protection conférée par la Constitution.

[1] Connue auparavant sous le nom d'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Les lois fédérales

De nombreuses lois fédérales touchant l'ensemble de la population canadienne ont aussi des répercussions significatives sur les membres et les conseils des Premières nations. Au nombre de ces lois figurent les suivantes :

La Loi canadienne sur les droits de la personne
La *Loi canadienne sur les droits de la personne* interdit la discrimination fondée sur divers motifs. Il peut s'agir de discrimination dans les affiches de concours ou dans les nominations à des postes et, de ce fait, cette loi a une incidence sur les actions du conseil. Les personnes estimant que leurs droits énoncés dans la *Loi* ont été lésés peuvent porter plainte à la Commission canadienne des droits de la personne.

Par exemple, une femme qui avait repris son statut d'Indienne en vertu du projet de loi C-31 alléguait que son mari et elle avaient été victimes de discrimination puisqu'on leur avait refusé un logement dans la réserve. L'argument de la Première nation défenderesse était que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne s'appliquait pas en vertu de l'article 67, qui se lit comme suit :

> *La présente loi est sans effet sur la Loi sur les Indiens et sur les dispositions prises en vertu de cette loi.*

La Cour fédérale a rejeté cet argument en affirmant que l'attribution du logement n'était pas du ressort de la *Loi sur les Indiens*[1].

Il importe donc que les conseils se familiarisent avec la *Loi canadienne sur les droits de la personne*[2].

Le Code canadien du travail
En qualité d'employeur, le conseil embauche et congédie des employés et il prend des mesures disciplinaires à leur égard. Dans l'exercice de cette fonction, les conseils doivent savoir que ces activités sont réglementées par le Code canadien du travail. Par exemple, le code prévoit quatre circonstances permettant de mettre un terme à l'emploi d'une personne :

- l'exécution incomplète du contrat par l'employé;
- une entente réciproque;
- la démission de l'employé;
- l'employeur met fin à l'emploi.

La majorité des différends surviennent quand l'employeur met fin à l'emploi sans se conformer aux modalités requises pour ce faire. Le conseil peut atténuer ou éliminer de tels problèmes en adoptant des politiques appropriées et en respectant la marche à suivre. En cas de doute, le conseil de bande devrait demander, au conseil du travail concerné, s'il a observé les normes du travail qui s'appliquent.

---

[1] Shin Imai, *The 2000 Indian Act and Aboriginal Constitutional Provisions*, p. 14.
[2] Les conseillers devraient également savoir que le comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a recommandé d'abroger cet article.

Lorsqu'une personne est mise à pied, la loi fédérale exige que l'employeur verse deux semaines de salaire si l'employé a travaillé plus de trois mois et moins de trois ans, tandis que les lois provinciales ne requièrent parfois qu'un avis de sept jours, et un avis de deux semaines dans les cas où l'employé a travaillé plus de trois ans.

Il est aussi possible de congédier un employé sans préavis, pour un « motif valable », notamment les raisons suivantes :

- l'insubordination (le refus de se conformer à des demandes raisonnables et conformes à la loi);
- la malhonnêteté ou la fraude;
- une incapacité sérieuse de remplir les fonctions;
- des infractions mineures répétées au contrat d'emploi ou à la description de tâches.

Le conseil, à titre d'employeur, peut être poursuivi s'il congédie un employé sans « motif valable ».

D'autres lois

La loi exige que le conseil assure le respect de certaines modalités entourant les avantages sociaux ou les déductions, notamment pour le salaire, la paye de vacances, l'indemnité de départ et les déductions à la source pour le Régime des pensions du Canada et le Régime d'indemnisation des accidentés du travail. Le conseil doit aussi veiller au respect des règles régissant la santé et la sécurité au travail, ainsi que la taxe sur les produits et services.

Si le conseil délègue ces questions au directeur des Opérations, il pourra quand même être tenu responsable des actes du directeur et de son personnel si ces derniers enfreignent les lois pertinentes.

Le common law canadien

Le droit canadien regroupe les lois adoptées par les gouvernements et les décisions rendues par les tribunaux. Les décisions des tribunaux se fondent sur les interprétations des lois adoptées par les gouvernements ou des décisions antérieures ou précédentes qui constituent ce qu'on appelle le common law.

Le droit régissant les contrats

Le droit régissant les contrats repose principalement sur le common law, quoique les gouvernements aient adopté des lois particulières pour régir les contrats. Le droit régissant les contrats porte sur des questions comme les ententes relatives aux emprunts, les achats et d'autres ententes que concluent les personnes dans leurs relations d'affaires.

Les conseils devraient connaître le droit régissant les contrats puisqu'ils sont constamment engagés dans des relations d'affaires avec des personnes, des entreprises et des gouvernements.

Le droit de la responsabilité civile délictuelle

À l'instar du droit régissant les contrats, le droit de la responsabilité civile délictuelle s'inspire largement du common law. On désigne sous le nom de délit un préjudice causé en droit civil. Lorsqu'une personne cause un préjudice à une autre personne, à sa propriété, à sa réputation ou à certains autres intérêts, il peut y avoir responsabilité civile délictuelle. La victime du préjudice peut intenter une poursuite devant les tribunaux contre le présumé fautif et obtenir une indemnisation.

Dans l'exercice de ses activités courantes, que ce soit avec des personnes ou des entreprises, un conseil court le risque de causer un préjudice quelconque. Par conséquent, il importe que les conseils aient une certaine compréhension de la responsabilité civile délictuelle.

Le droit criminel

Dans le même esprit, le conseil doit connaître les éléments fondamentaux du droit criminel dans la conduite de ses affaires au quotidien, pour ne pas s'exposer au risque de commettre un crime. Il peut s'agir ici d'un détournement de fonds, de fraude ou de conspiration pour commettre un crime.

Les arrêts de la Cour suprême du Canada

Toutes les provinces ont une cour d'appel. Les décisions rendues par ce tribunal ont préséance sur tous les jugements rendus par des tribunaux d'instance inférieure dans la province concernée. La Cour suprême du Canada est la cour d'appel de la plus haute instance dans l'ensemble du pays et les arrêts de ce tribunal ont préséance sur les décisions de tous les autres tribunaux au Canada. C'est pourquoi la Cour suprême, située à Ottawa, revêt une si grande importance pour tous les citoyens, y compris les Autochtones.

Récemment, la Cour suprême a rendu un certain nombre de décisions dans plusieurs causes concernant les droits et les titres ancestraux, ainsi que les droits issus des traités. Ces causes ont des répercussions considérables sur les droits des Autochtones et la relation entre ces derniers et le reste du Canada. Il est à prévoir qu'au cours des prochaines années, de plus en plus de cas seront portés devant la Cour suprême. Ces affaires font l'objet d'une grande couverture médiatique, aussi le conseil devrait-il suivre de près les dossiers relatifs aux droits et aux titres ancestraux, ainsi qu'aux droits issus des traités dont est saisi ce tribunal.

Le droit civil québécois

Le régime du droit au Québec est unique; il se distingue du common law que le reste du Canada a adopté, comme bon nombre d'autres pays au monde.

La structure des tribunaux et les domaines du droit qui concernent principalement l'intérêt public – comme le droit constitutionnel, le droit administratif, le droit criminel et le droit fiscal – s'inspirent du common law. Cependant, le droit privé, qui s'applique surtout aux intérêts privés, repose sur le code civil, c'est-à-dire le droit anciennement hérité des Français.

La principale distinction entre le régime anglais du common law, en vigueur dans neuf provinces et trois territoires, et le régime du droit civil au Québec réside dans la façon de rendre une décision : le common law examine la jurisprudence et tente d'en extraire les principes pour les appliquer aux procès en cours. En droit civil, la décision est fondée sur l'interprétation des principes stipulés dans le Code civil du Québec.

Les lois provinciales

Les conseils devraient savoir que les lois adoptées par les provinces, qui s'appliquent à toutes les personnes de la province, peuvent aussi s'appliquer aux Indiens. Elles sont connues sous le nom de lois d'application générale. Par ailleurs, seul le gouvernement fédéral peut adopter des lois qui s'appliquent seulement aux Indiens et aux terres réservées pour les Indiens, en vertu du pouvoir exclusif énoncé dans le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

De plus, les employés de certaines organisations ou entreprises créées par le conseil pourraient être assujettis à des normes provinciales du travail. Pour éviter toute poursuite, le conseil devrait obtenir une opinion juridique lorsqu'il met sur pied des organisations assujetties à une loi provinciale plutôt qu'au Code canadien du travail.

La *Loi sur les Indiens*

Introduction

La *Loi sur les Indiens* constitue le fondement juridique de certaines des fonctions des conseillers, qui devraient donc connaître la teneur de ses dispositions. En lisant la présente section, les conseils pourront se familiariser avec certaines d'entre elles. Les conseillers qui souhaitent obtenir plus de renseignements sur toutes les dispositions devraient obtenir une copie de la *Loi sur les Indiens* ou encore communiquer avec les Services fonciers et fiduciaires ou l'administration centrale d'AINC.

Compte tenu de son origine et de son histoire, la Loi définit la relation d'une « bande » avec le gouvernement fédéral, mais elle n'exclut ni ne mentionne la relation du conseil avec les membres de la « bande ». À la suite d'initiatives prises par des Autochtones et des politiques fédérales de transfert des responsabilités, les représentants d'AINC exercent un rôle moins prépondérant dans les collectivités des Premières nations. D'ailleurs, un tribunal se prononçait comme suit à l'égard de la relation du conseil avec le gouvernement fédéral :

> *Aucune disposition précise de la Loi sur les Indiens ni aucune politique sous-jacente de cette loi ne font du conseil élu des agents de la Couronne (Isaac v. Davey, 51 D.L.R. p.183).* [traduction libre]

Quoiqu'il en soit, si les dispositions de la *Loi sur les Indiens* peuvent servir de guide aux actions du conseil, les conseillers sont, de par leur charge, des agents ou des fiduciaires des membres de leur collectivité. Par contre, dans une autre cause, on statuait que le conseil constituait « un conseil, une commission ou un... tribunal fédéral au sens de la *Loi sur la Cour fédérale* »[1].

Étant donné que le « conseil de bande » est un conseil fédéral, les causes concernant le conseil ne peuvent être présentées que devant un tribunal fédéral. Les tribunaux provinciaux n'ont aucune juridiction sur le conseil. Ils ont cependant compétence sur la « bande » elle-même et sur les membres de la « bande » à titre individuel.

L'élection du conseil

En vertu de la *Loi sur les Indiens*, les membres de la collectivité peuvent choisir leurs dirigeants par une élection ou selon la coutume de la « bande ». L'élection des conseils de bande est expliquée plus en détail ci-dessous. En règle générale, le processus électoral (article 74(1)) exige que les membres de la collectivité élisent par une majorité des voix un seul chef et un conseiller par chaque centaine de membres de la bande. Le conseil doit comprendre plus de deux membres

[1] *Gabriel c. Canatonquin* [1981] 2 C.F. [1981] 4 C.N.L.R. 61 (Division d'appel de la Cour fédérale).

et moins de douze, et il ne faut compter qu'un seul chef par bande. Environ la moitié des conseils des Premières nations dans toutes les régions du Canada sont élus conformément à la *Loi sur les Indiens* (articles 74 à 80).

L'élection selon la coutume

La *Loi sur les Indiens* ne précise pas le processus électoral des bandes régies selon la coutume. Ce processus peut varier selon la bande en cause. Les tribunaux ont statué que les élections selon la coutume découlaient du pouvoir inhérent de la bande et de la *Loi sur les Indiens*[4]. Il n'est pas nécessaire, en vertu de la *Loi*, de tenir un référendum pour adopter le régime d'élection selon la coutume, mais une politique d'AINC l'exige cependant. La mise en place d'un régime électoral doit reposer sur un « large consensus » des membres de la Première nation, auquel on peut arriver de diverses façons, notamment au moyen d'un référendum.

Les Premières nations ont donc la possibilité de choisir leurs dirigeants selon leur coutume. La majorité des Premières nations qui respectent la coutume n'ont jamais été assujetties aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*. D'autres procèdent au choix de leurs dirigeants selon la coutume à l'aide de codes élaborés conformément à la politique d'AINC, après avoir choisi, avec le consentement de la majorité des électeurs, de se soustraire à la *Loi sur les Indiens*.

Tout comme les conseils élus, les conseils choisis selon la coutume sont des agents ou des fiduciaires des membres de la collectivité. Les conseils élus selon la coutume ont donc une obligation de fiduciaire d'agir dans l'intérêt supérieur des membres. Compte tenu de l'absence de cadre juridique sur lequel compter, il est avisé pour les conseils choisis selon la coutume d'élaborer leur propre constitution, leurs règlements administratifs et leurs politiques.

Puisque les dispositions de la *Loi sur les Indiens* ne s'appliquent pas aux « bandes régies selon la coutume », celles-ci devraient élaborer leurs propres règles pour la sélection des dirigeants, les mesures disciplinaires à l'intention des conseillers, ainsi que la conduite des réunions du conseil et des assemblées communautaires. Ceci permettrait de diminuer la controverse et le nombre de procès, lesquels sont parfois issus de problèmes causés par des règles imprécises ou l'absence de règles. Rappelons que les seules parties de la *Loi* qui ne s'appliquent pas aux conseils de bande sont celles qui concernent les élections et les procédures connexes.

Les élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* (article 74)

Les conseils de bande qui choisissent leurs dirigeants au moyen d'une élection tenue conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* doivent, à moins d'une ordonnance contraire du Ministre, se composer d'un chef et d'un conseiller par tranche de 100 membres. La bande ne peut compter qu'un seul conseiller en chef et le nombre de conseillers doit être d'au moins deux sans excéder douze. La *Loi* prescrit les règles régissant :

---

4 *Bone c. La bande indienne de Sioux Valley* [1996] 3 C.N.L.R. 54 (Division de première instance de la Cour fédérale)

- la tenue du scrutin;
- l'admissibilité à se porter candidat;
- le droit de vote;
- la durée du mandat;
- les postes vacants;
- les contestations d'élections;
- le mode de procédure des assemblées de la bande et du conseil.

L'APPARTENANCE

Depuis l'adoption en 1985 du projet de loi C-31, l'appartenance à la bande est administrée soit par AINC, soit par la bande elle-même, au moyen de l'une des listes suivantes :

- le Registre des Indiens, dans lequel AINC maintient la liste de toutes les personnes admissibles au statut d'Indien;
- la liste de la bande, lorsque la bande contrôle l'appartenance à son effectif.

Les bandes qui ne contrôlent par l'appartenance à leur effectif sont assujetties aux dispositions pertinentes de la *Loi sur les Indiens* (article 5). Cet article prévoit qu'une personne inscrite à titre d'Indien et qui appartient à une bande en particulier est automatiquement membre de cette bande. Le Ministère continuera de maintenir le Registre des Indiens au nom des bandes « jusqu'à ce que la bande assume la responsabilité de sa liste » (paragraphe 9(1)).

Depuis l'adoption du projet de loi C-31, la *Loi sur les Indiens* autorise les collectivités à gérer les questions d'appartenance à la bande. L'exercice de cette responsabilité exige que la bande :

- rédige ses propres règles d'appartenance conformément à la Loi;
- donne un avis convenable de son intention aux membres et au Ministre;
- obtient le consentement d'une majorité des électeurs de la bande;
- prévoit une procédure de révision des décisions sur l'appartenance.

Pour les bandes qui assument la responsabilité de l'appartenance, le fait que le nom d'une personne apparaisse au Registre des Indiens d'AINC ne signifie pas automatiquement que cette personne a le droit d'appartenir à la bande.

La résidence

La *Loi sur les Indiens* autorise le conseil à prendre des règlements administratifs sur l'admissibilité à résider dans la réserve. Les pouvoirs du conseil (paragraphe 81(1)) portent sur :

- les critères d'admissibilité à la résidence (paragraphe 81(1) p.1);
- les droits des conjoints et des enfants à charge (paragraphe 81(1) p.1)[5].

[5] Carswell, *Consolidated Native Law Statutes, Regulations and Treaties*, p. 36-37

L'ADMINISTRATION DES TERRES

Si les terres de réserve ont des limites restreintes, la population des bandes est à la hausse, ce qui fait croître la demande de logement et de services sociaux, ainsi que la nécessité de stimuler le développement économique. La disponibilité à la baisse des terres oblige les conseils à élaborer des plans de gestion pour assurer l'utilisation la plus judicieuse possible des terres. Les pouvoirs de prendre des règlements administratifs dont jouissent les conseils leur permettent de :

- diviser des parties de la réserve en zones (alinéa 81(1)g);
- réglementer la construction, la réparation et l'utilisation des bâtiments (alinéa 81(1)h);
- procéder à l'arpentage et à la répartition de terres entre les membres (alinéa 81(1)i);
- mettre à part des terres de la réserve pour usage commun (paragraphe 18(2), article 60, alinéa 81(1) i), par exemple des écoles, des bureaux administratifs, des centres de santé, des centres communautaires, des parcs, des bâtiments pour les travaux publics ainsi que les services de pompiers et de police.

Les terres hors réserve appartenant à des bandes ne sont pas régies par la *Loi sur les Indiens*. Le conseil devrait néanmoins élaborer des politiques et des procédures sur leur administration. À l'encontre des terres de réserve, par exemple, les décisions qui concernent les terres hors des réserves n'ont pas à être prises par référendum. En l'absence de politiques et de procédures d'administration des terres hors réserve, les décisions du conseil pourraient porter préjudice aux droits collectifs et individuels.

La violation du droit de propriété

La *Loi sur les Indiens* ne définit pas la notion de « violation du droit de propriété ». On s'inspire donc en général des principes du common law pour décider s'il y a eu ou non intrusion dans la réserve. Faire une intrusion signifie simplement entrer dans une réserve sans raison légitime.

Les visiteurs expressément invités par un membre de la bande ou par l'ensemble de la collectivité ont un motif légitime de se trouver dans la réserve. Cependant, ils violent le droit de propriété s'ils demeurent dans la réserve après l'expiration de l'invitation. Certaines questions concernant ce qui suit demeurent sans réponse :

- un membre non résidant de la bande peut-il être considéré comme un intrus?
- le conjoint ou la conjointe d'un membre de la bande peut-il être considéré comme un intrus ou une intruse s'il n'est pas membre de la bande?
- peut-on juger qu'il s'agit d'une intrusion si un membre résidant se trouve sans motif légitime sur la terre faisant l'objet d'un certificat de possession détenu par un autre membre?

La *Loi sur les Indiens* parle de la violation du droit de propriété dans deux de ses articles : la peine pour violation du droit de propriété (article 30) et les pouvoirs de prendre des règlements administratifs pour l'expulsion et la punition des personnes qui pénètrent sans droit ni autorisation dans la réserve (alinéa 81(1)p). Si la peine par le gouvernement fédéral prévue à l'article 30 semble en conflit avec

la peine que peut imposer le conseil de la bande à l'article 81, elles ne sont probablement pas incompatibles, puisque l'alinéa 81(1)p) repose sur un règlement administratif alors que ce n'est pas le cas de l'article 30. S'il y avait lieu, un conflit entre les deux articles serait résolu selon les règles d'interprétation des lois. En raison de cette apparente confusion, le conseil devrait demander un avis juridique s'il devait transiger avec des problèmes de violation du droit de propriété.

Le certificat de possession

Un certificat de possession est la preuve légale du droit qu'a le membre d'une bande de posséder la terre que lui a attribuée le conseil de bande (paragraphes 20(1) et 20(2)). Le conseil ne peut pas abroger l'intérêt que détient un détenteur de certificat de possession sans son consentement. Le membre de la bande peut transférer ou léguer le certificat à ses héritiers, le vendre à d'autres membres de la bande ou à la bande, ou demander au Ministre de louer la terre à bail.

Néanmoins, la *Loi sur les Indiens*, d'autres lois fédérales ou des règlements administratifs d'une bande peuvent imposer des limites à l'utilisation que fait le membre de sa terre. Par exemple, le conseil peut imposer des contraintes au détenteur d'un certificat de possession par des règlements de zonage, le code de la construction et des règlements sur les égouts et l'enlèvement des ordures. Les lois environnementales fédérales peuvent aussi s'appliquer.

Les désignations aux fins de bail

Jusqu'en 1988, les bandes ne pouvaient pas louer à bail leurs terres à moins qu'elles n'aient fait l'objet d'une cession à titre absolu. Après 1988 et « l'amendement de Kamloops (paragraphe 37(2)) », des terres désignées par cession conditionnelle ont pu préserver leur statut de terres de réserve. L'amendement autorisait les bandes à adopter un règlement au profit des membres lorsque des non-membres louaient, exploitaient et aménageaient ces terres. Ainsi, les terres données à bail procurent aux bandes des possibilités d'investissement, de revenu et d'emploi.

La désignation de terres de réserve exige que les membres de la bande approuvent l'entente commerciale proposée par voie de référendum. Une fois l'entente approuvée par le Ministre, les représentants d'AINC finalisent le processus de la location à bail. Parmi les désignations communes figurent les terrains loués pour des centres commerciaux, des hôtels, des édifices à bureau, des ensembles résidentiels, des usines, des aménagements de loisirs et la récolte de ressources naturelles.

La protection environnementale sur les terres de réserve des Premières nations

Comme les conseils des Premières nations participent davantage à l'administration de leurs terres de réserve, ils devraient connaître leur responsabilité de protéger l'environnement naturel. L'administration des terres de réserve relève du gouvernement fédéral, aussi, les lois fédérales s'y appliquent. Les conseils peuvent donc invoquer les lois et les règlements fédéraux quand il leur faut régler des problèmes environnementaux sur les terres de réserve. Cette législation énonce des normes

environnementales ou établit des procédures légales qui permettent aux conseils de gérer de manière autonome les problèmes environnementaux sur leurs terres (par exemple, la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*).

En plus de la *Loi sur les Indiens*, trois autres lois fédérales sur l'environnement revêtent de l'importance pour les Premières nations : la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* de 1999, la *Loi sur les pêches* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Le conseil doit aussi savoir que des obligations contractuelles sont stipulées à titre de conditions obligatoires dans les accords financiers et les instruments de tenure. Ces modalités et conditions ont pour but d'assurer le respect des lois fédérales en vigueur.

Les terres de réserve étant restreintes, les conseils devraient envisager l'élaboration de « pratiques exemplaires » en gestion environnementale, lesquelles porteraient en particulier sur le processus décisionnel entourant l'administration des terres et les activités dans la réserve. Tous les membres de la collectivité ont intérêt à protéger leur environnement, car une prise en mains sérieuse du dossier de l'environnement permettra d'assurer leur santé et leur sécurité aujourd'hui et à l'avenir sur les terres de réserve.

Les successions

Les Indiens peuvent rédiger un testament précisant la répartition et le transfert de leurs biens après leur décès. Compte tenu du caractère unique des intérêts dans les terres de réserve, il importe tout particulièrement que les Indiens fassent un testament. Un testament garantit que les survivants respecteront les volontés de la personne décédée et que la succession se réglera sans problème.

En l'absence d'un testament, des désaccords familiaux peuvent survenir lorsque des terres sont en cause. Les membres de la famille pourraient ne pas s'entendre sur la personne qui devrait administrer ou occuper la propriété de la personne décédée. Il peut falloir des années avant que le différend se règle. Souvent, ces disputes créent de l'animosité dans la famille et le problème reste sans solution.

Les articles 42 à 50 de la *Loi sur les Indiens* traitent des droits de succession. En résumé, le Ministre exerce à cet égard des pouvoirs qui sont normalement du ressort d'un tribunal provincial. Le Ministre peut aussi désigner un employé du Ministère ou un agent pour administrer la succession. Autrefois, les employés d'AINC administraient la plupart des successions des Indiens. Depuis quelque temps, la politique ministérielle encourage plutôt un membre de la famille à agir en qualité d'administrateur testamentaire. Le Ministère peut ainsi intervenir moins souvent et la famille peut avoir l'intimité voulue pour régler ces délicates questions.

En règle générale, les dispositions de la *Loi sur les Indiens* sur les droits de succession sont semblables à celles des lois provinciales, sauf en ce qui a trait aux terres de réserve. Par exemple, seule une personne admissible à résider dans la réserve peut hériter de terres de la bande dans la répartition de la succession.

L'administration de l'argent des Indiens

La *Loi sur les Indiens* définit l'argent des Indiens comme étant « les *sommes d'argent perçues, reçues ou détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des Indiens ou des bandes* (paragraphe 2(1)). AINC détient en fiducie l'argent des Indiens dans le Trésor et administre le fonds.

Le gouverneur en conseil exerce le contrôle de l'argent des Indiens et des intérêts qu'il produit, conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* (paragraphes 61(1) et 61(2)). Le Ministre gère, dépense ou verse l'argent des Indiens avec l'assentiment du conseil. La *Loi* précise les modalités à suivre. Selon la définition de la *Loi*, l'argent des Indiens provient des sources mentionnées ci-dessous.

Le compte en capital

L'argent des Indiens qui provient de la vente de terres cédées ou de biens immobilisés, comme les ressources non renouvelables d'une bande (notamment le bois d'œuvre, le pétrole, le gaz, le sable ou le gravier), est réputé appartenir au compte en capital de la bande.

Le compte de revenu

Les autres sommes d'argent des Indiens viennent du compte de revenu de la bande, notamment les recettes suivantes :

- l'intérêt couru sur les capitaux ou le compte de revenu de la bande;
- la vente de ressources renouvelables (par exemple, les plantes cultivées);
- les revenus de location (de chalets, de subdivisions résidentielles, à des fins agricoles);
- les redevances tirées des servitudes.

Même si les exigences relatives à la dépense de sommes du compte en capital sont parfois perçues comme plus strictes, ce n'est pas le cas. Par exemple, l'alinéa 64(1)k) de la *Loi sur les Indiens* permet de telles dépenses « *pour toute autre fin qui, d'après le ministre, est à l'avantage de la bande* ».

En règle générale, le conseil peut utiliser le compte de revenu pour tout motif qui favorise les progrès et le bien-être de la bande ou d'un membre de la bande. En vertu de la *Loi sur les Indiens*, le gouverneur en conseil peut, par décret, « *permettre à une bande de contrôler, administrer et dépenser la totalité ou une partie de l'argent de son compte de revenu* » (article 69). Ceci permet au conseil, plutôt qu'à AINC, de décider si une dépense donnée est dans l'intérêt supérieur de la bande.

Les recettes provenant des terres hors réserve et des affaires menées à l'extérieur des réserves ne sont pas considérées comme de l'argent des Indiens. Par conséquent, la *Loi sur les Indiens* ne s'y applique pas. Puisque les membres de la bande ont un intérêt propriétal dans ces revenus, ils ont le droit d'être tenus au fait de ces questions et de participer aux décisions importantes. De plus, il incombe au conseil de déterminer ce qui sera avantageux pour la Première nation lorsqu'il envisage de dépenser une partie des revenus dont dispose la collectivité. Le conseil devrait donc élaborer ses propres procédures pour transiger avec la collecte, le dépôt et la dépense de tels fonds.

Les règlements du gouverneur en conseil

En vertu de la *Loi sur les Indiens*, le gouverneur en conseil réglemente des dispositions autres que celles concernant l'argent des Indiens. Les règlements du gouverneur en conseil ont préséance sur les lois de la bande ou les lois provinciales. Le gouverneur en conseil a aussi le pouvoir, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, de prendre des règlements sur des questions comme les biens de succession, les élections, les assemblées du conseil de bande et la délivrance de permis de coupe de bois. L'appendice F donne une liste partielle des dispositions réglementées par le gouverneur en conseil.

Les règlements administratifs du conseil

La *Loi sur les Indiens* autorise les conseils de bande à adopter des règlements en vertu des articles 81, 83 et du paragraphe 85(1). Dans chaque cas, le conseil doit se conformer à des procédures précises distinctes pour que le règlement ait force exécutoire. Ces règlements peuvent s'appliquer à toutes les personnes, qu'elles soient membres ou non de la bande, quand elles sont dans les limites de la réserve de la bande, où ils sont exécutoires.

Les conseils de bande peuvent prendre des règlements dans les domaines suivants :

- la sécurité publique (par exemple, la circulation, le contrôle des animaux);
- l'usage et la protection des biens de la bande (par exemple, le logement, les terres, les clôtures, la collecte et l'enlèvement des ordures);
- la collecte de revenus permettant de protéger les biens de la bande (par exemple, l'utilisation d'un terrain de camping aménagé et l'accès à ce dernier);
- des fins administratives (par exemple, l'administration financière, les processus décisionnels, la conduite des assemblées, la création de comités).

Le conseil assume ses responsabilités législatives lorsqu'il exerce ses pouvoirs en vertu des articles 81, 83 et du paragraphe 85(1). Pour ce faire, il lui faut :

- déterminer les éléments auxquels s'appliquera le règlement;
- rédiger le règlement;
- faire adopter le règlement;
- prendre les mesures voulues pour le faire respecter;
- dans le cas d'une contestation, défendre le règlement devant les tribunaux;
- modifier le règlement s'il y a lieu.

Les règlements administratifs doivent se conformer aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Dans certaines circonstances, ils peuvent avoir préséance sur d'autres règlements fédéraux ou provinciaux, mais jamais sur des lois fédérales ou provinciales. Comme n'importe quelle autre loi, les règlements d'un conseil de bande peuvent être contestés devant les tribunaux par des personnes ou des groupes. Comme on l'a signalé précédemment, il y a peut-être des coûts associés à l'élaboration de lois, mais il faut aussi tenir compte des bienfaits que peut en tirer la collectivité, tant sur le plan économique que social.

L'article 81 dresse la liste de 17 fins pour l'adoption de règlements administratifs. Au lieu d'en donner ici la liste, nous suggérons aux conseils de suivre la procédure expliquée ci-dessous lorsqu'ils envisagent de prendre un règlement.

- Communiquer avec l'Unité de l'administration des bandes du bureau régional d'AINC pour obtenir des renseignements.
- Cerner :
  - les problèmes à régler;
  - les solutions possibles;
  - le ou les paragraphes de l'article 81 qui s'appliquent;
  - le contenu du règlement;
  - la façon dont le conseil envisage de faire respecter le règlement (par exemple, le service de police, porter des accusations pour infraction, une poursuite devant les tribunaux, l'imposition d'amendes).
- Rédiger le règlement avec l'aide d'un spécialiste.
- Veiller à ce que le règlement
  - soit conforme à la *Loi sur les Indiens*;
  - ne s'applique que dans la réserve;
  - et respecte la *Charte*.
- Distribuer l'ébauche du règlement aux membres et autres parties concernées aux fins de discussion de ses répercussions éventuelles.
- Adopter le règlement après l'avoir proposé, appuyé, débattu et approuvé par une majorité des votes à une assemblée du conseil dûment convoquée.
- Faire parvenir une copie signée du règlement par courrier recommandé au bureau régional d'AINC dans les quatre jours suivant l'assemblée.
- Attendre 40 jours à compter de la date de l'envoi postal pour savoir si le Ministre a rejeté le règlement. Sinon, le règlement entre en vigueur. AINC avisera la bande de la date effective de mise en vigueur.
- Fournir des copies certifiées du règlement aux personnes susceptibles de participer à son observation, par exemple, la police, les agents chargés d'exécuter les règlements et l'avocat de la bande, sans oublier l'administrateur, le procureur général et les juges des tribunaux provinciaux.

Un conseil qui envisage l'adoption d'un règlement en vertu de l'article 83 (l'imposition de taxes foncières, la délivrance de permis aux entreprises et la dépense de recettes autorisées en vertu de tels règlements) devrait communiquer avec la Commission consultative de la fiscalité indienne. Cette commission offre des renseignements détaillés sur le processus et la teneur de ces règlements. Elle offre sur demande aux conseils des trousses d'information, des modèles de règlement et des services de conseillers. AINC offre aussi aux Premières nations, et ce gratuitement, un service de conseils sur les règlements et il distribue des modèles de règlements.

Les règlements pris en vertu du paragraphe 85(1), soit l'interdiction de vendre ou de posséder des boissons alcoolisées ou d'être en ébriété en public, doivent également se conformer à une procédure spéciale, notamment la tenue d'une assemblée particulière des électeurs. Les conseils qui souhaitent adopter de tels règlements sont invités à communiquer avec l'Unité de l'administration des bandes du bureau régional d'AINC pour obtenir plus de renseignements au sujet du processus à suivre.

Le manuel des politiques de gouvernance du conseil (un choix de politiques)

Un manuel des politiques du conseil (à l'encontre d'un manuel de politiques à l'intention du personnel administratif) devrait définir les rôles, les responsabilités et les domaines dans lesquels les membres du conseil doivent rendre des comptes, ceux du conseil dans son ensemble et ceux du directeur des Opérations. Le présent cadre de politiques (portant le sigle PLOC) comporte quatre parties, expliquées ci-dessous : la planification, le leadership, l'organisation et le contrôle*.

- **La planification**

Ces politiques énoncent la raison d'être, la vision et les valeurs de la Première nation. Elles demeurent constantes durant le mandat du conseil. Chaque année, le conseil, avec le concours du directeur des Opérations, décide ce qu'il veut accomplir durant l'année. Les objectifs annuels du conseil orientent les travaux du directeur et du personnel. Le directeur est chargé d'obtenir des résultats.

- **Le leadership**

Ces politiques comportent les règles suivies par le conseil dans la conduite de ses affaires. Y figurent notamment l'élaboration des politiques, le programme annuel du conseil et la procédure de présentation de rapports. Ces politiques prévoient un processus d'initiation des nouveaux membres du conseil.

- **L'organisation**

Ces politiques définissent la nature des interactions réciproques entre le conseil et les employés. Elles comportent aussi les règles et les procédures pour évaluer le rendement du directeur des Opérations.

- **Le contrôle**

Ces politiques délimitent les pouvoirs conférés au directeur des Opérations par le conseil. Le directeur peut prendre toute mesure prudente et légale qui ne dépasse pas ces limites. Les politiques de restriction manifestent la confiance qu'a le conseil envers l'habileté du directeur des Opérations d'administrer les affaires de la Première nation.

De telles politiques sont utiles dans l'initiation de nouveaux membres du conseil. Elles permettent de faire en sorte que le directeur soit efficace et réalise les objectifs du conseil. Elles préviennent une intervention excessive du conseil dans la conduite des affaires courantes du bureau tout en veillant à ce que la gouvernance du conseil soit adéquate et efficace. Les politiques suivantes ont été

* Ce cadre s'inspire de celui de Carver (voir *Boards That Make a Difference*,1997 et *Reinventing Your Board*, 1997). Le modèle de Carver n'établit pas les « zones grises » inhérentes aux relations qui se recoupent entre le conseil, le personnel et les membres. Nous utilisons le modèle de Carver uniquement pour démontrer que les politiques de gouvernance à l'intention des dirigeants diffèrent des politiques et des procédures à l'intention du personnel.

choisies dans le but de montrer le fonctionnement de politiques du conseil. Elles ne sont données qu'à titre d'exemples et ne couvrent donc pas l'éventail complet de politiques qu'un conseil pourrait inclure dans son manuel de politiques.

Certaines politiques de gouvernance du conseil

Partie A La planification

A1 La principale raison d'être

Le but premier du conseil est la santé et la prospérité de la collectivité dans laquelle tous les membres peuvent vivre, travailler, apprendre et se divertir en sécurité et à un coût raisonnable.

A2 La vision

Nous avons comme perspective d'avenir pour notre Première nation, une collectivité de membres autosuffisants qui peuvent faire des choix en matière d'éducation, d'emploi et de possibilités économiques.

A3 Les valeurs

Nos valeurs exigent du conseil :

1. qu'il porte une attention constante à la collectivité de la Première nation;
2. qu'il appuie la participation de tous les membres de la collectivité qui désirent contribuer à sa progression;
3. qu'il respecte notre histoire et notre culture;
4. qu'il respecte la diversité des perspectives, des opinions et des convictions;
5. qu'il utilise avec sagesse diverses ressources pour réaliser les buts de notre Première nation.

B. Le leadership

B1 Le style de gouvernance

Le style de gouvernance du conseil est axé sur :

1. l'avenir;
2. une nette distinction entre les rôles du conseil et du personnel;
3. le dynamisme plutôt que la réactivité.

Dans cet esprit, le conseil :

1. est tenu responsable envers les membres de la collectivité de l'acquittement compétent, consciencieux et efficace de ses obligations telles que définies dans notre raison d'être et nos valeurs. Le conseil ne laissera aucun conseiller ou comité du conseil usurper ce rôle ou décourager la discipline.
2. doit concentrer ses efforts sur son influence à long terme, et non sur l'obtention de résultats au moyen de mesures administratives ou de programmes.
3. dirige, contrôle et inspire la Première nation par l'étude sérieuse et l'établissement de ses politiques.
4. amorce l'élaboration de politiques et ne se contente pas de réagir aux initiatives du personnel.

5. fait régner l'ordre au sein du conseil pour gouverner avec excellence. La bonne marche du conseil nécessitera :
    1. la prise des présences;
    2. le traitement digne et respectueux des membres du conseil;
    3. le respect du rôle du conseil;
    4. le respect du rôle du conseiller en chef;
    5. l'unanimité;
    6. l'autodiscipline quand les membres s'écartent de la saine gouvernance.
6. Il exerce un suivi de ses propres processus et de son rendement et il en discute régulièrement.

B2 L'initiation du conseil

Chaque conseiller doit suivre des séances d'orientation dans le but de se familiariser avec la Première nation, le conseil et son propre travail. Il s'agit d'un apprentissage permanent.

1. L'initiation à la Première nation
   L'initiation à la Première nation porte sur ce qui suit :
    1. un aperçu global de la Première nation, notamment la raison d'être, la vision et les valeurs du conseil, son histoire, ainsi que les programmes et les services qu'il offre;
    2. les rôles, les responsabilités et les relations à tous les niveaux de la Première nation, et sa structure hiérarchique;
    3. les lois touchant la Première nation, notamment sa constitution et ses règlements administratifs;
    4. la toute première initiation se déroule avant la première assemblée du conseil. Un guide à l'intention des membres du conseil est préparé à cette fin. Il comporte l'information précitée et l'ancien conseiller en chef aura passé en revue les renseignements sur le conseil, tandis que le directeur des Opérations aura examiné les renseignements sur le fonctionnement du bureau de la Première nation.
2. L'initiation aux travaux du conseil
    1. Cette initiation se déroulera avant ou durant la première assemblée des nouveaux membres du conseil. En amenant tous les membres du conseil à discuter de sujets d'intérêt, on rafraîchit les connaissances des anciens membres et on présente le manuel des politiques du conseil aux nouveaux membres. Une documentation pertinente sera distribuée et annexée au manuel des politiques du conseil. La discussion portera sur les domaines suivants :
        1. le rôle du conseil en qualité de gouvernement;
        2. l'importance du conseil et sa contribution à la satisfaction des besoins des membres de la Première nation;
        3. une revue du modèle et des politiques de gouvernance du conseil ainsi que des valeurs fondamentales sous-jacentes à ses travaux;
        4. la présentation du programme annuel et du calendrier du conseil;
        5. la relation du conseil avec d'autres organisations, groupes et gouvernements.

3. L'initiation au rôle individuel des membres du conseil
    1. Les attentes à l'endroit de chaque membre du conseil devraient inclure :
        1. les responsabilités, les attentes et les avantages particuliers d'un poste au conseil;
        2. le degré d'autorité et de responsabilité d'un membre du conseil;
        3. les rôles des comités et les ressources accessibles aux membres de comités;
        4. les modalités des communications et des rapports au sein du conseil et entre les membres du conseil;
        5. les attentes à l'endroit du rendement de chacun des membres.

        Cette composante de l'initiation peut se dérouler de manière moins formelle en dehors d'une assemblée du conseil.

B3 Le code de conduite

On s'attend du chef et des conseillers qu'ils fassent preuve de droiture et de professionnalisme, et qu'ils respectent les lois. Il leur faut notamment user du pouvoir à bon escient et adopter une conduite appropriée, qu'ils soient seuls ou en groupe.

1. L'honnêteté

    Tous les conseillers, y compris le chef, doivent veiller honnêtement aux intérêts de tous les membres de la Première nation. Cette honnêteté a préséance sur ce qui suit :
    1. les intérêts de groupes de pression, ceux d'autres groupes particuliers ou encore, ceux d'autres conseils ou groupes d'employés;
    2. les intérêts personnels d'un membre du conseil lorsqu'il recourt aux programmes et aux services de la Première nation.
2. Les conflits d'intérêts

    Les conseillers doivent éviter les conflits d'intérêts en raison de leurs obligations de fiduciaires.
    1. Il ne doit pas y avoir de transaction, de conduite d'affaires privées ou de service personnel entre un conseiller et la Première nation, à moins que cette transaction ne soit régie par des procédures assurant aux autres personnes un accès équitable à des renseignements qui, en temps normal, sont des renseignements « internes ».
    2. Si un conseiller est considéré comme candidat à un poste, il doit temporairement s'abstenir :
        1. des délibérations du conseil;
        2. de voter ou d'accéder à l'information pertinente qu'aurait le conseil.
3. L'emploi

    Si un membre du conseil est embauché par la Première nation (à salaire ou à contrat), il doit démissionner ou prendre un congé durant le terme de l'emploi.
4. L'autorité

    Les conseillers, y compris le chef, ne doivent pas tenter d'exercer de pouvoirs personnels, excepté dans des circonstances précisément définies dans les politiques du conseil. Par conséquent :
    1. Les conseillers ou groupes de conseillers doivent reconnaître qu'ils n'ont l'autorité de diriger ni le directeur des Opérations, ni son personnel, sauf dans les cas mentionnés dans d'autres politiques.

2. Exception faite du chef du conseil, un conseiller doit reconnaître qu'il n'est pas autorisé à avoir une interaction avec le public, les médias ou d'autres entités au nom du conseil.
3. Les conseillers ne porteront aucun jugement sur le rendement du directeur ou du personnel, à moins que ce ne soit dans le cadre d'une évaluation officielle, effectuée conformément aux politiques explicites du conseil.
4. Les conseillers se conformeront aux pouvoirs de signature et au processus d'approbation en ce qui a trait, par exemple, aux résolutions du conseil de bande, aux contrats, aux acquisitions et aux paiements.

5. La confidentialité

   Les conseillers ne doivent pas se servir de l'information dont dispose le conseil à leur propre profit. Il faut donc que cette information reste confidentielle lorsque c'est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'organisation.

   1. Les procès-verbaux, les enregistrements ou les actes d'assemblées à huis clos du conseil ou d'un comité sont gardés confidentiels par les membres du conseil, de ses comités, par le directeur des Opérations ou par d'autres personnes invitées ou autorisées à assister à l'assemblée.

6. Les communications

   Les membres du conseil agiront avec les intervenants de l'extérieur, le personnel et entre eux de manière franche et équitable, tout en respectant les principes de l'éthique.

7. La procédure

   Tous les membres doivent s'acquitter de leurs devoirs de bonne foi, en faisant preuve de diligence raisonnable et de compétence. Si un membre du conseil, y compris le chef, est réputé négligent dans l'exercice de ses fonctions, le conseil aura le droit d'adopter et de faire respecter ses propres règles et de punir le contrevenant. Dans une telle éventualité, les lignes directrices suivantes s'appliqueront :

   1. Les conseillers qui poseront un geste répréhensible pourront être blâmés par le chef du conseil ou un autre membre représentant le conseil. Ils pourront être informés de cette situation au moyen d'une lettre leur décrivant en quoi leur conduite est répréhensible et les mesures correctrices à suivre.
   2. Si le contrevenant persiste dans ses agissements, une motion de blâme sera présentée au chef du conseil. Une telle motion peut entraîner la démission du membre fautif ou ce dernier peut être contraint de se retirer de tout comité.
   3. Si le membre du conseil maintient sa conduite répréhensible, il sera démis de ses fonctions par une résolution du conseil, conformément aux règlements administratifs du conseil de la Première nation.
   4. Dans des circonstances extrêmes, le contrevenant peut être démis de ses fonctions immédiatement, conformément aux règlements administratifs.

C. L'organisation (La relation du conseil avec le directeur des Opérations)

C1 La délégation au directeur des Opérations

Le conseil donne son mandat au directeur des Opérations au moyen de politiques écrites qui décrivent les buts à atteindre ainsi que les situations et les actions à éviter. Le directeur peut ainsi se fonder sur une interprétation prudente, éthique et raisonnable de ces politiques.

1. Le directeur est autorisé à prendre des décisions et des mesures, ainsi qu'à décider des activités à mener à condition qu'elles soient conformes aux politiques de gouvernance du conseil.
2. Le conseil respecte les choix et les décisions du directeur en l'absence d'une politique. Le conseil peut modifier les domaines de compétence du directeur en tout temps en changeant ses politiques.
3. Au moyen d'une note de service, le directeur des Opérations avise le chef du conseil de toute infraction à sa politique de restriction.
4. En présentant un rapport au chef, le directeur des Opérations garantit qu'une infraction n'est pas intentionnellement dissimulée au conseil.
5. Le directeur des Opérations présente aussi au conseil le rapport des infractions commises dans ses rapports réguliers. Cette mesure ne protégera pas le directeur contre un jugement du conseil pour l'infraction en cause.

C2 L'unité de contrôle

Pour le directeur des Opérations, seules les décisions prises par l'ensemble du conseil sont exécutoires.

1. Le directeur n'est pas tenu de respecter les décisions ou de suivre les instructions d'un membre du conseil ou d'un comité, sauf dans de rares situations où le conseil a expressément autorisé l'exercice d'une telle autorité.
2. Si des conseillers ou des comités demandent des renseignements ou de l'aide sans l'autorisation du conseil, le directeur des Opérations pourra opposer un refus si ces demandes exigent (à son avis) un investissement non négligeable en fonds ou en temps du personnel, ou encore, si elles perturbent les activités.
3. Le directeur des Opérations est l'unique employé d'après lequel le conseil peut juger du rendement et de la conduite du personnel administratif. Tous les pouvoirs et les responsabilités du personnel sont donc considérés ceux du directeur des Opérations. Par conséquent :
    1. Le conseil ne donne jamais d'instructions à une personne qui relève directement ou indirectement du directeur des Opérations.
    2. Le conseil s'abstient d'évaluer, de manière officielle ou officieuse, un employé autre que le directeur des Opérations.
    3. Le conseil considère que le rendement du bureau de la Première nation reflète celui du directeur des Opérations. Ainsi, la réalisation des objectifs énoncés par le conseil et le respect des politiques de restriction sont réputés témoigner du bon rendement du directeur des Opérations.

D. Le contrôle (le directeur des Opérations et le personnel)

D1 Les pratiques opérationnelles

Dans l'exercice de ses fonctions, le directeur des Opérations ne permettra ni ne sera à l'origine d'une pratique, activité, décision ou situation organisationnelle qui serait illégitime ou imprudente, ou qui dérogerait de l'éthique professionnelle et commerciale communément acceptée de la Première nation.

D2 L'administration

Même si le conseil sait qu'il assume la responsabilité ultime du rendement de la Première nation, il doit être libéré de la conduite des affaires courantes. Le conseil adhère donc au principe de la délégation au directeur des Opérations.

Pour favoriser un rendement optimal, le conseil laisse au soin du directeur des Opérations l'élaboration des politiques du personnel. Ces politiques doivent guider le directeur. Dans le contexte des limites précisées dans ces politiques, le directeur des Opérations ne peut pas agir sans ce qui suit :

1. des politiques et des procédures administratives qui assurent un fonctionnement opérationnel et administratif harmonieux et cohérent;
2. la publication de ces procédures et leur diffusion à tous les employés de manière appropriée;
3. une procédure régissant les conflits d'intérêts qui assure des chances égales en matière d'emploi et un accès égal aux renseignements qui sont, en temps normal, des renseignements « internes ».

D3 Le traitement du personnel

En ce qui a trait au personnel salarié et bénévole, le directeur ne permettra ou ne sera à l'origine d'aucune injustice ni d'un traitement indigne. En conséquence, le directeur ne peut pas :

1. mener ses activités sans avoir de politiques écrites du personnel qui :
    1. précisent les règles qui s'appliquent à tous les employés;
    2. prévoient une procédure de règlement efficace des différends;
    3. protègent contre des conditions inacceptables comme le népotisme, le harcèlement sexuel ou le favoritisme pour des motifs personnels;
    4. interdisent la discrimination contre un employé qui exprime son désaccord tout en respectant les règles de l'éthique;
    5. permettent aux employés de présenter un grief au conseil :
        1. si tous les recours internes ont échoué,
        2. si l'employé allègue :
            1. qu'une politique du conseil a été enfreinte à son détriment, ou
            2. que la politique du conseil ne protège pas adéquatement ses droits individuels,
    6. assurent que les employés sont informés de leurs droits en vertu de ces politiques.

D4 La politique de planification financière

En ce qui a trait à la planification des questions financières, le directeur des Opérations doit suivre assez étroitement les buts stratégiques énoncés par le conseil et il ne compromet pas les normes financières du conseil de la Première nation. En conséquence, le directeur des Opérations ne doit pas :

1. permettre que les systèmes de comptabilité et de rapports ne se conforment pas aux principes comptables généralement reconnus;
2. prévoir, durant un exercice financier, des dépenses de fonds d'exploitation qui excèdent la somme des recettes projetées avec prudence pour cette même période;
3. produire un budget qui comporte trop peu d'information pour permettre :
    1. une projection raisonnablement exacte des recettes et des dépenses;
    2. une projection fiable de l'encaisse;
    3. une piste de vérification comptable subséquente;
    4. des hypothèses de planification;
4. réduire les liquidités actuelles à un niveau qui ne permettrait pas à la Première nation de s'acquitter de ses obligations courantes.

D5 La situation financière et la politique sur les activités

Le directeur des Opérations supervisera les finances de la Première nation de manière avisée et prudente. Le directeur ne permettra donc pas qu'une situation de risque financier se développe ou que sa capacité de répartir les fonds avec intégrité soit mise en péril. En conséquence, le directeur des Opérations s'abstiendra :

1. d'engager ou de dépenser des sommes excédant celles prévues dans le budget dûment approuvé;
2. d'endetter la Première nation plus que cela n'est permis dans le budget dûment approuvé;
3. d'utiliser les sommes réservées pour un avenir éloigné à moins d'y être autorisé dans le budget dûment approuvé;
4. de transférer d'un fonds à l'autre des sommes excédant le montant qui peut être recouvré au moyen de recettes non engagées dans les 30 jours;
5. de retarder le paiement des salaires et des dettes;
6. de retarder le paiement des taxes ou d'autres sommes dues au gouvernement, ou encore de laisser des dettes accumuler des intérêts par négligence ou parce que les dossiers sont mal classés;
7. de procéder à un achat unique ou à un engagement de fonds excédant _____$.
8. d'acheter ou de grever des biens immobiliers ou d'en disposer;
9. de ne pas insister pour que les comptes débiteurs soient payés après une période de grâce raisonnable.

D6 La politique de protection des biens

Il faut bien veiller à la protection des actifs de la Première nation, notamment les biens, le matériel, les listes de membres et les données informatisées. Le directeur des Opérations ne permettra pas que les actifs de la Première nation soient laissés sans protection, mal entretenus ou inutilement exposés à des risques. En conséquence, le directeur des Opérations évitera :

1. de ne pas assurer les biens contre le vol ou autres pertes jusqu'à au moins 80 % de leur valeur de remplacement;
2. d'omettre de souscrire une assurance de responsabilité civile pour les membres du conseil, le personnel et la Première nation elle-même (le montant de la couverture ne devrait pas dépasser celui demandé en moyenne pour la conduite d'activités comparables);
3. de permettre à un employé non cautionné d'avoir accès à des montants considérables d'argent;
4. de laisser les aménagements et le matériel sans entretien suffisant ou les exposer à une usure excessive;
5. d'exposer la Première nation, son conseil et son personnel à des poursuites judiciaires;
6. de procéder à un achat
    1. si on n'a pas prouvé qu'il n'occasionnait aucun conflit d'intérêts;
    2. excédant _____ $ sans se conformer à une méthode rigoureuse de vérification assurant à long terme un juste équilibre entre le coût et la qualité;
7. d'omettre de protéger la propriété intellectuelle et culturelle, les renseignements et les dossiers contre la perte ou des dommages considérables;
8. de recevoir, de traiter ou de dépenser des fonds qui ne seraient pas assujettis à des contrôles suffisants pour se conformer aux normes du vérificateur désigné par le conseil.
9. d'investir ou de détenir des fonds d'exploitations dans des instruments financiers qui ne sont pas sûrs, notamment :
    1. des comptes de chèques non assurés ou des obligations ayant une cote inférieure à AA;
    2. des comptes ne portant pas intérêt.
10. de mettre en péril l'image publique ou la crédibilité de la Première nation, en particulier de manière susceptible de compromettre la réalisation de ses objectifs stratégiques.

Les principes généraux de l'établissement des comités du conseil

- Le conseil devrait établir des comités à des fins précises et pour des périodes bien délimitées, conformément à un mandat déterminé au préalable.

- Le conseil devrait passer en revue chaque année tous les comités pour déterminer s'ils doivent poursuivre leurs activités ou être modifiés. Les comités inutiles devraient être dissous.

- Les comités du conseil ont pour but d'aider le conseil dans l'exécution de ses travaux, et non pas de participer à l'administration de la Première nation. La contribution des comités consiste habituellement à préparer les documents énonçant les possibilités d'action ainsi que leurs répercussions aux fins de délibération par le conseil.

- Les comités du conseil ne parlent ni n'agissent au nom du conseil à moins d'avoir été officiellement autorisés à le faire. Le conseil doit soigneusement définir l'autorité du comité de manière à ne pas entrer en conflit avec celle déléguée au directeur des Opérations.

- Les comités du conseil n'exercent pas d'autorité sur le personnel de la Première nation, à moins d'avoir été autorisés par le conseil à le faire.

- Conformément à l'orientation générale du conseil, les comités du conseil ne doivent pas intervenir directement dans les activités administratives de la Première nation.

- Le conseil doit veiller à établir une nette distinction entre les comités établis pour l'élaboration de politiques (par exemple, le comité des politiques de l'éducation) et ceux établis à des fins réglementaires ou opérationnelles (par exemple, la commission scolaire).

- Le nom des comités du conseil doit traduire leur fonction de manière évidente, en fonction de leur structure et de leur mandat. Par exemple, le nom des comités suivants explique clairement leur rôle :
  - le comité des politiques du logement;
  - la commission d'attribution du logement.

Un exemple de mandat pour l'établissement d'un comité

Exemple : Le comité des finances de la Première nation d'Eagle River

1. L'objet

Surveiller la santé financière de la Première nation d'Eagle River

2. Le genre de comité

Un comité permanent

3. Les résultats à produire par le comité
   a. Recommander au conseil :
      - son budget annuel;
      - l'approbation des états financiers mensuels;
      - la désignation d'un vérificateur et les lignes directrices de la vérification;
      - l'acceptation de la vérification annuelle;
      - les directives et les politiques financières;
      - la surveillance de la conformité aux directives et aux politiques financières.
   b. Expliquer les changements importants dans les montants budgétaires et la situation financière.

4. La nomination du président

Le chef désigne un membre du conseil à titre de président de ce comité.

5. Les membres du comité
   a. Les membres du comité regroupent des conseillers et des membres de la collectivité.
   b. Le chef siège en qualité de membre d'office ayant droit de vote au comité des finances.
   c. Le comité des finances compte cinq personnes au total.

6. Les dates des assemblées

Le comité des finances se réunit régulièrement à des dates fixées par le président du comité des finances.

7. Les ressources
   a. Le personnel offre un soutien au comité des finances en qualité de membre sans droit de vote et conformément aux instructions du directeur des Opérations.
   b. Le directeur des Opérations voit à ce que le comité des finances dispose au besoin de fonds dans l'exécution de ses travaux.

Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens (RMPCB)[27] pour la conduite et le programme des assemblées du conseil

- **Les assemblées du conseil**
  - La première assemblée du conseil se tiendra dans un délai d'un mois au plus tard après l'élection (RMPCB 3 (1)).
  - Tous les conseillers sont notifiés par écrit de la date, de l'heure et du lieu de l'assemblée. (RMPCB 3(1)).
  - Les assemblées subséquentes se tiendront de manière régulière, selon ce que requièrent les affaires du conseil. (RMPCB 3(1)).
  - Aucun membre du conseil ne peut être absent à trois assemblées consécutives sans en obtenir l'autorisation du chef de la bande et des conseillers. (RMPCB 3(2))
  - Le chef de la bande peut en tout temps convoquer une assemblée extraordinaire du conseil et il doit convoquer une telle assemblée s'il en est requis par la majorité des membres du conseil. (RMPCB 4)

- **Le président**
  - Il faut désigner le président, s'il ne s'agit pas du chef, à l'occasion de la première assemblée. (RMPCB 8; 9(2))

    Suggestion : Les conseillers pourraient assumer la présidence à tour de rôle. Certaines Premières nations optent pour cette pratique afin de permettre au chef de participer à la prise de décisions. D'autres conseils désignent le directeur des Opérations comme président pour permettre la participation de tous les conseillers.

- **Le quorum**
  - À moins de mention contraire dans le *Règlement sur le mode de procédure* (ou les règles des bandes régies selon la coutume), on considère le quorum atteint si la majorité des membres du conseil sont présents, sauf si le conseil compte neuf membres ou plus, dans lequel cas le quorum est de cinq membres. (RMPCB 6).
    - Exemple A : le quorum d'un conseil de huit à douze membres s'élève à cinq membres;

      Autrement dit, si le chef et quatre conseillers, ou encore cinq conseillers sont présents à la date, à l'heure et au lieu précisés, l'assemblée peut être officiellement déclarée ouverte.

[27] L'appendice D est adapté de Carswell, et enrichi d'exemples et de suggestions pour aider le lecteur. Pour consulter l'ensemble des règlements, lire CARSWELL, *Consolidated Native Law Statutes, Regulations and Treaties 2000*, p. 57-61

- Exemple B: le quorum d'un conseil qui compte sept membres y compris le chef est de quatre membres.

  Autrement dit, si le chef et trois conseillers, ou encore quatre conseillers, sont présents à la date, à l'heure et au lieu précisés, l'assemblée peut être déclarée officiellement ouverte.
- Si au cours des 60 minutes qui suivent le moment indiqué de l'assemblée, il n'y a pas quorum, le secrétaire doit procéder à l'appel et prendre les noms des membres alors présents, et le conseil se trouvera ajourné jusqu'à la prochaine séance (RMPCB 7).

- **L'absence ou le retard du président**
  Si le président est absent ou en retard, le chef ou un conseiller nommé par les membres alors présents peut agir en qualité de président jusqu'à ce que la personne soit présente (RMPCB 9(2)).

- **Les fonctions du président**
  - Le président doit faire régner l'ordre durant la séance, désigner les personnes qui prennent la parole et prendre les décisions sur le mode de procédure (RMPCB 10).
  - S'il arrive que plus d'un membre désire parler en même temps, le président déterminera qui a droit de parole. (RMPCB 15).
  - Le président n'aura pas droit de vote; néanmoins, lorsque le vote est également partagé, le président doit donner un vote prépondérant. (RMPCB 18(2))
    Suggestion : Il serait très utile que le président résume la discussion de temps à autre. Ceci aiderait les membres à se concentrer sur la question à régler.

- **Les fonctions des conseillers :**
  - Tout membre qui désire prendre la parole doit s'adresser au président et il doit s'en tenir au sujet à l'étude. (RMPCB 14)
  - Tout conseiller peut en appeler au conseil de la décision du président, et tous les appels se décident à la majorité des voix et sans débat. (RMPCB 17)
  - Toute question soumise au conseil se décidera à la majorité des voix des conseillers présents. (RMPCB 18(1))
  - Tout conseiller présent lorsqu'une question est mise aux voix doit se prononcer, à moins qu'il ne soit personnellement intéressé en la matière, auquel cas il n'est pas tenu de voter. (RMPCB 19)
  - Lorsqu'un membre s'abstient de voter, il est réputé donner un vote affirmatif. (RMPCB 20)
  - Lorsqu'une question est mise aux voix, tout conseiller présent qui vote doit publiquement et individuellement, devant le conseil, faire savoir quel est son vote sur cette question; à la demande de tout membre, le secrétaire doit consigner le tout au procès-verbal (RMPCB 21).

- **L'ordre du jour des séances régulières (RMPCB 11)**
  - la lecture, la correction et l'adoption du procès-verbal de la séance précédente;

- les travaux non terminés;
- la présentation et la lecture de la correspondance;
- la présentation et l'approbation des états financiers du mois précédent et des comptes fournisseurs;
- la présentation des rapports et des pétitions;
- l'audition de délégations de membres ou de groupes des Premières nations;
- les questions nouvelles;
- l'ajournement.

- La participation des membres aux assemblées du conseil
  - Sauf pour des discussions de nature délicate ou assujetties à la Loi sur la protection des renseignements personnels, les membres de la Première nation devraient être invités aux assemblées régulières.
  - [Nonobstant la nécessité de discuter de questions délicates ou privées], les assemblées régulières seront accessibles aux membres de la bande, et aucun membre n'en sera exclu, sauf dans le cas de conduite malséante (RMPCB 23(1)).
  - Le président peut expulser ou exclure de toute réunion une personne qui est cause de désordre à l'assemblée (RMPCB 23(2)).

    Suggestions : Le public pourrait être exclu d'une assemblée (à huis clos), si le conseil y discutait de sujets délicats.

    Le conseil devrait classer en lieu sûr (non accessible au public) les procès-verbaux des réunions à huis clos.

- L'ordre du jour (à titre de suggestions qui ne sont pas couvertes dans le RMPCB)
  - Le président et le directeur des Opérations devraient préparer un ordre du jour pour chaque assemblée.
  - L'ordre du jour énumère par ordre d'importance décroissante les questions à discuter et les résolutions à envisager.
  - L'ordre du jour, le procès-verbal de la dernière séance et l'information à l'appui des questions à discuter devraient être distribués en temps opportun pour permettre aux conseillers de bien se préparer pour la prochaine réunion.

L'organisation d'AINC

ADMINISTRATION CENTRALE

À l'Administration centrale, les principales activités susceptibles d'intéresser les lecteurs se classent comme suit :

- Services fonciers et fiduciaires
  - L'administration des terres
  - L'environnement et les ressources naturelles
  - L'inscription
  - L'administration des fonds en capital et des recettes
  - La gouvernance des bandes (les règlements et les élections) et les successions
  - Pétrole et gaz des Indiens du Canada
  - La Commission consultative de la fiscalité indienne

- Revendications et gouvernement indien
  - Les revendications globales
  - Les revendications particulières
  - Le soutien juridique

- Les politiques et l'orientation stratégique
  - La gestion de la stratégie à long terme et les programmes d'actions connexes, notamment les politiques sur les traités, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et les politiques particulières.

- Les Politiques et les programmes socio-économiques (PPSE)
  - Le logement, l'éducation, l'emploi chez les jeunes, le développement économique et l'aide sociale.

Les bureaux régionaux

Il convient de rappeler que la structure des bureaux régionaux n'est pas identique, mais les principales activités susceptibles d'intéresser les lecteurs se classent comme suit sur le plan régional :

- Les Services fonciers et fiduciaires
  - L'inscription
  - L'argent des Indiens
  - L'administration des terres
  - L'environnement et les ressources naturelles

- Les Affaires intergouvernementales
  - Les revendications particulières
  - Les revendications globales
  - Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale

- Les Services financiers
  - La négociation et l'administration constante des accords financiers
  - Les projets d'immobilisations

Les règlements du gouverneur en conseil

- Règlement sur le calcul des intérêts
  Pour le calcul des intérêts à verser aux personnes qui cessent d'être membres d'une bande (alinéas 64.1(1) et 64.1(2)).

- Règlement sur la disposition des biens saisis
  Procédure de disposition des biens saisis (alinéa.103(3)).

- Règlement sur les élections des chefs et des conseils de bande
  Pour l'élection du chef et des conseillers en vertu de la *Loi sur les Indiens* dans une ou plusieurs sections électorales (alinéas 74.1(3) et 74.1(4); paragraphe 76.1; article 79).

- Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens
  Pour définir, en vertu de l'article 74, l'admissibilité à voter, la nature de l'assemblée de mise en nomination, le mode de scrutin, la tenue du scrutin, la disposition des bulletins de vote, les contestations et le caractère secret du vote.

- Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens
  Les règles qui s'appliquent à la conduite des assemblées des conseils de bande lorsque le conseil est élu en vertu de l'article 74 de la *Loi sur les Indiens*.

- Règlement sur les successions d'Indiens
  Les règles régissant l'administration des successions d'Indiens qui, avant leur décès, habitaient ordinairement dans une réserve. Elles portent notamment sur l'avis de décès, l'inventaire, l'homologation du testament, la demande en vue de l'administration, les déclarations par écrit et sous serment, les avis aux créanciers, aux héritiers et aux autres réclamants, l'exécuteur testamentaire, les garanties, les pouvoirs et les devoirs des administrateurs, le transfert de possession, les héritiers absents ou disparus, la femme considérée comme la veuve, les testaments écrits et autres formules acceptables.

- Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes
  Les règles concernant l'utilisation des minéraux souterrains dans les terres de réserve.

- Règlement sur les référendums des Indiens
  Les règles pour la tenue de référendums pour savoir si les membres de la bande consentent à une cession ou à une désignation proposée.

- Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes
  Les règles régissant la conduite de véhicules dans les réserves.

- Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes
  Les règles régissant l'entreposage ou l'enlèvement des déchets, notamment les permis, les interdictions d'élimination par combustion, les ordonnances, le respect des ordonnances, la révocation des permis, et les peines.

- Règlement sur le bois des Indiens
  Les règles régissant la coupe de bois dans les réserves.

- Décret sur les revenus des bandes d'Indiens
  Les règles régissant le contrôle, l'administration et la dépense de sommes du compte de recettes.

L'assistance par internet et par courriel

Les programmes et les services fédéraux

Affaires indiennes et du Nord Canada

Les programmes et les services — Internet : www.inac.gc.ca
Cliquez sur « Programmes et services »

Les autres programmes et services fédéraux — Internet : www.inac.gc.ca
Cliquez sur « Autres programmes et services fédéraux »

Les publications et les renseignements au public — Courriel : InfoPub@inac.gc.ca

Affaires indiennes et du Nord Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0H4 — www.inac.gc.ca

Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) — www.cmhc-schl.gc.ca

Patrimoine canadien — www.pch.gc.ca

Pêches et Océans Canada (MPO) — www.dfo-mpo.gc.ca

Santé Canada — www.hc-sc.gc.ca

Développement des ressources humaines Canada (HRDC) — www.hrdc-drhc.gc.ca

Industrie Canada (Entreprise autochtone Canada) — www.abc.gc.ca

Justice Canada — www.canada.justice.gc.ca

Ressources naturelles Canada — www.NRCan-RNCan.gc.ca

Agence des douanes et du revenu du Canada
(Revenu Canada) — www.ccra-adrc.gc.ca

Gendarmerie royale du Canada (GRC) — www.rcmp-grc.gc.ca

Solliciteur général du Canada — www.sgc.gc.ca

Condition féminine Canada — www.swc-cfc.gc.ca

L'assistance par internet

Organisations nationales autochtones

Assemblée des Premières Nations (APN)	www.afn.ca
Congrès des Peuples Autochtones (CPA)	www.abo-peoples.org
Ralliement national des Métis (MNC)	www.sae.ca/mbc/mnc
Inuit Tapirisat du Canada (ITC)	www.tapirisat.ca
Portail des Autochtones au Canada	www.Aboriginalcanada.gc.ca

Le Portail des Autochtones au Canada relie les sites Web des quatre organisations nationales autochtones, les programmes et les services fédéraux, ainsi que les renseignements provinciaux et territoriaux.

Bibliographie

Les sources publiées

CARSWELL. *Consolidated Native Law Statutes, Regulations and Treaties 2000*, Carswell, Ontario,1999.

CARVER, John. *Boards That Make a Difference*, Jossey-Bass, San Francisco, 1997, p. 25.

CARVER, John, et Miriam MAYHEW CARVER. *Reinventing Your Board: A Step-by-Step Guide to Implementing Policy Governance*, Jossey-Bass, San Francisco, 1997.

DAFT, Richard L. *Organization Theory and Design*, 6e éd., Soute-Western Collage Publishing, Cincinnati, 1998.

HOULE, Cyril O. *Governing Boards: Their Nature and Nurture*, Jossey-Bass, San Francisco, 1989.

HOWE, Fisher. *Welcome to the Board: Your Guide to Effective Participation*, Jossey-Bass, San Francisco, 1995, p. 78.

IMAI, Shin. *The 2000 Indian Act and Aboriginal Constitutional Provisions*, Carswell, Ontario, 1999, p. 14 et 192. Article 19, Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens.

KITSAKI DEVELOPMENT CORPORATION. « Roles & Responsibilities of Boards of Directors of Aboriginal Economic Development Organizations », 1991.

LEIGHTON et THAIN. *Making Boards Work: What Directors Must Do to Make Canadian Boards Effective*, McGraw-Hill Canada, 1997, p. 42-33, p. 150-151.

MUNRO, Eve. *Band Councillors: duties and responsibilities*, First Nations Law, (nd, p.10-11).

PRIEST, et coll. *Directors' Duties in Canada: Managing Risk*, CCH Canadian Limited, North York, Ontario, 1995.

TORONTO STOCK EXCHANGE, COMMITTEE ON CORPORATE GOVERNANCE. *Where Were the Directors? Guidelines for improved corporate governance in Canada*, ébauche de rapport, 1994, p. 7-9.

WHETTEN, David A. et Kim S. CAMERON. *Developing Management Skills*, 4e éd., Addison-Wesley, États-Unis, 1998.

Les sources manuscrites

APN et CANADA. *Guide sur la gouvernance des Premières nations : Une source d'informations pour rehausser l'efficacité des conseils*, Hunter-Courchene Consulting Group, ébauche du 24 juin 2000.

CANADA. *Accountability and Management Assessment Workbook* , AINC, septembre 1997.

Gender Equality Analysis Policy, AINC, 1999.

"Lands, Revenues and Trusts Review. Phase II, Final Report - First Nations Law." INAC, July, 19, 1989, p. 8.

Lands, Revenues and Trusts Review, Phase II, rapport final, First Nations Law, AINC, 19 juillet 1989, p. 8.

Lands, Revenues and Trusts Review, Phase II, rapport final, Powers of Bands and Band Councils. AINC, 1989.

Study of Accountability Practices from the Perspective of First Nations, Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 13, septembre 1996.

The Indian Act: Evolution, Overview and Options for Amendment and Transition, John Giokas, Rapport final, 1995.

METEPENAGIAG BANK FIRST NATION. *Fiscal Planning Calendar* (ver. 1.0), 1999.

ONTARIO. *Municipal Councillors Manual*, Ministère des Affaires municipales, janvier 1992.

UNION OF BRITISH COLUMBIA MUNICIPALITIES. *Decision Making in Local Government: Individuals Acting Together*, séminaire no 4, Richmond, Colombie-Britannique, février 2000.

PREMIÈRE NATION DE WEST MOBERLY, *Atelier sur les rôles et les responsabilités*, février 2000.

Les citations tirées de procès

Bone c. La bande indienne de Sioux Valley [1996] 3 C.N.L.R. 54 (Division de première instance de la Cour fédérale).

Gabriel c. Canatonquin [1980] 2 C.F. 792 [1981] 4 C.N.L.R. 61 (Division d'appel de la Cour fédérale).

Isaac v. Davey, 51 D.L.R. p.183.

Williams Lake Indian Band v. Abbey [1992] (sub nomine *Gilbert v. Abbey*) [1992] 4 C.N.L.R. 21 [1992] C.-B. W.L.D. 1783 (cour suprême de la Colombie-Britannique)